



Si la causa de la miseria de nuestros pobres no son las leyes de la naturaleza sino nuestras instituciones, grande es nuestro pecado.

Charles Darwin

1ª Parte. La gobernabilidad del agua en la actualidad45

1a. La relación entre agua y pobreza.....45

Recuadro 2.1: Género, pobreza, mejora de la gobernabilidad y acceso al agua en Punjab, Pakistán

1b. Las cuatro dimensiones de la gobernabilidad del agua46

Fig. 2.1: Dimensiones de la gobernabilidad del agua

Recuadro 2.2: Criterios para una gobernabilidad efectiva

1c. Privatización, conflictos y democratización48

Mejora de la gobernabilidad y escasez de agua: un doble reto.....49

Recuadro 2.3: Desarrollo de indicadores para evaluar la gobernabilidad

1d. Respuestas internacionales para mejorar la gobernabilidad del agua50

Recuadro 2.4: El agua en los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP)

2ª Parte. La gobernabilidad del agua en la práctica: tendencias en las reformas y los derechos54

2a. Políticas hídricas nacionales en gestación54

Recuadro 2.5: Integración de la gobernabilidad de la tierra y el agua

Alcanzar el objetivo de Johannesburgo sobre la planificación de la GIRH.....56

Tabla 2.1: Disposición de los países para alcanzar el objetivo de Johannesburgo sobre la implementación de planes de GIRH para 2005

Recuadro 2.6: El proceso político: de la toma de decisiones a la implementación

Políticas hídricas, política y resistencia57

Reforma de la política hídrica: ¿por dónde empezar?.....59

2b. Los derechos sobre el agua61

El uso y la tradición en los derechos sobre el agua.....62

2c. El agua como un derecho humano63

Recuadro 2.7: El derecho al agua: Observación general 15

¿Es importante reconocer el agua como un derecho humano?64

Recuadro 2.8: Garantizar el abastecimiento de agua a los grupos de bajos ingresos

Recuadro 2.9: Salvaguardar el derecho a un abastecimiento de agua segura

2d. ¿Está la corrupción drenando el sector del agua?65

La corrupción y sus consecuencias para el desarrollo y la prestación de servicios hídricos.....66

Recuadro 2.10: La corrupción en el sector del riego en Pakistán

Recuadro 2.11: La corrupción en los sectores de abastecimiento de agua y saneamiento en India

Acabar con la corrupción68

2e. Privatización de los servicios hídricos69

Recuadro 2.12: Experiencias de participación del sector privado en el abastecimiento de agua y saneamiento

Poderes reguladores débiles y gobernabilidad deficiente71

Recuadro 2.13: Mejora de la gobernabilidad para ofrecer mejores servicios hídricos en Brasil

Recursos potenciales sin explotar – pequeñas compañías del sector del agua a nivel local.....72

Recuadro 2.14: El papel activo de las asociaciones de usuarios del agua en Marruecos

3ª Parte. La descentralización del control del agua y la toma de decisiones74

3a. Beneficios de la descentralización74

Recuadro 2.15: Sistemas tradicionales amenazados en India

3b. La descentralización en práctica75

3c. Información, desarrollo y acceso77

3d. Grado de participación pública en la toma de decisiones relativas al agua.....77

Tabla 2.2: Derechos de participación pública en los marcos constitucional y legal

Recuadro 2.16: Acceso a la información y participación pública en el sector del agua

3e. Acceso a la información sobre calidad del agua ..78

Tabla 2.3: Calidad y accesibilidad de los datos sobre agua en una selección de países

4ª Parte. La gobernabilidad del agua en el futuro81

4a. Ausencia de un programa de seguimiento del progreso83

Bibliografía y sitios web84

Fila de cubos a la espera de ser llenados por medio de un grifo de escaso caudal en un punto de distribución de agua en Kansay, cerca de Ngorongoro, Tanzania. La gente debe transportar estos cubos a lo largo de una distancia que va hasta los 5 km en cada sentido entre sus casas y el punto de distribución

CAPÍTULO 2

Los retos de la gobernabilidad del agua

Por

PNUD

(Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)

con la contribución de

FIDA

(Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola)



Imagen superior: Las estaciones de perforación hidráulica equipadas con bombas manuales, están sustituyendo gradualmente a los pozos comunales tradicionales, con peores condiciones higiénicas, tal y como se aprecia en esta imagen del norte de Costa de Marfil.

Arriba: Tubería de distribución en los arrabales de Gangtok, Sikkim, India.

Abajo: Pescadores preparando sus redes para la pesca en el río Surma, Bangladesh.

Mensajes clave:

La gobernabilidad del agua se encuentra en estado de confusión en muchos países: en algunos hay una falta absoluta de instituciones encargadas de los temas relacionados con el agua, otros exhiben unas estructuras institucionales fragmentadas o unas estructuras de toma de decisiones con intereses enfrentados. En muchos lugares, los intereses en conflicto que existen en el curso de un río entre los tramos situados aguas arriba y aguas abajo en relación con derechos ribereños y el acceso a los recursos hídricos son cuestiones apremiantes que necesitan una atención inmediata; en muchos otros casos, hay fuertes tendencias a desviar recursos públicos para beneficio personal o existe impredecibilidad en el uso de leyes y normas y las prácticas de concesión de permisos que obstaculizan los mercados y la acción voluntaria, fomentando la corrupción.

- Una buena gobernabilidad del agua es un proceso complejo que se ve influido por los principios generales de gobernabilidad de un país dado, sus costumbres, tradiciones, políticas y condiciones, los acontecimientos que se producen dentro del mismo y en los países vecinos (p. ej. un conflicto) y la evolución de la economía global. No existe ningún plan prefijado para una buena gobernabilidad del agua.
- Las reformas de la gobernabilidad del agua están siendo dirigidas por las presiones internas sobre los recursos hídricos, las amenazas medioambientales, el crecimiento de la población y la atención preferente de la comunidad internacional a la reducción de la pobreza y al desarrollo socioeconómico (p. ej. los Objetivos de Desarrollo del Milenio). A pesar de ello, el ritmo de la reforma es irregular y lento.
- Hay significativas y serias lagunas en los países en vías de desarrollo entre las políticas de uso de la tierra y el agua y su gobernabilidad, y entre la formulación de políticas y su implementación, a menudo debido a la resistencia institucional al cambio, la corrupción, etc.
- En el sector del agua, como en todo el mundo, la corrupción es dominante, aunque la escasez de información sobre su alcance en el sector del agua impide que se tenga una panorámica completa de la situación. Hasta la fecha, se ha prestado poca atención a este tema en el sector del agua y aún queda mucho por hacer.
- El derecho al agua está recibiendo cada vez mayor reconocimiento como derecho humano a un abastecimiento de agua segura. Igualmente, se reconoce la función de los derechos sobre el agua a la hora de administrar la competencia local por el agua y como medio para abordar los problemas sociales, económicos y medioambientales.
- La privatización de los servicios hídricos exhibe unos resultados desiguales. En la actualidad, muchas compañías multinacionales del sector del agua están disminuyendo sus actividades en los países en vías de desarrollo. El potencial de las compañías locales de pequeña escala y las organizaciones civiles para ayudar a mejorar los servicios hídricos ha sido en gran parte pasado por alto por Gobiernos y donantes.
- Muchos Gobiernos reconocen la necesidad de que el agua se gestione a nivel local, pero no delegan los poderes adecuados y los recursos necesarios para llevar esto a cabo. A menudo, los grupos e individuos locales carecen de acceso a la información, son excluidos de la toma de decisiones acerca del agua y, por lo tanto, no disponen de capacidad de acción.





1ª Parte. La gobernabilidad del agua en la actualidad

Un hecho básico, que todavía no ha recibido suficiente atención, es que la insuficiencia de agua (en especial para el abastecimiento de agua potable y el saneamiento) se debe primordialmente al ineficiente suministro de servicios más que a la escasez de agua. La falta de servicios básicos se debe a menudo a la mala gestión, la corrupción, la falta de instituciones apropiadas, la inercia burocrática y a una falta de nuevas inversiones tanto para el fortalecimiento de los recursos humanos como en infraestructuras físicas. El abastecimiento de agua y el saneamiento han recibido recientemente más atención internacional que el agua que se usa para la producción de alimentos, a pesar del hecho de que, en la mayoría de los países en vías de desarrollo, la agricultura representa el 80% del uso total del agua. Cada vez hay un mayor consenso en los círculos del desarrollo en que la escasez de agua y el aumento de la contaminación son, en gran medida, problemas inducidos social y políticamente, lo que significa que hay cuestiones que pueden tratarse por medio de cambios en la demanda y el uso del agua y a través de una mayor sensibilización, educación y reformas en la política del agua. La crisis del agua, por tanto, tiene cada vez más que ver con la manera en que nosotros, como individuos y como parte de una sociedad, administramos el acceso y el control de los recursos hídricos y sus beneficios.

En muchos lugares del mundo se pierde entre un 30 % y un 40 % o más del agua debido a fugas en tuberías y canales y acometidas ilegales

La gobernabilidad del agua es uno de los temas dominantes del Informe sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo. Este capítulo presenta el estado y las tendencias de las variables clave de la gobernabilidad, tales como el trabajo en curso de reforma del sector del agua y su implementación, las repercusiones de la corrupción sobre el desarrollo de los recursos hídricos y la gobernabilidad del agua desde la base. Los ciudadanos y grupos de interés organizados están exigiendo mucha más transparencia e influencia en la toma de decisiones relacionadas con el agua.

Este capítulo también ilustra el hecho de que la forma en que nos relacionamos con el agua viene determinada por hechos y procesos muy complejos y dinámicos externos al sector del agua. Los cambios en los modelos de uso del agua se redefinen constantemente por medio de elementos tales como la cultura, las tendencias macroeconómicas y de desarrollo, los procesos de democratización y la estabilidad o el malestar social y político. Este capítulo también estudia cómo se lleva a cabo en la práctica la gobernabilidad del agua y discute y analiza varios aspectos relacionados con la política del agua y el ejercicio del poder. Se proporcionan ejemplos que señalan complejas dinámicas del uso urbano y rural del agua, la creciente necesidad de enfoques integrados del agua, el abanico de objetivos internacionales para actuaciones locales y la multitud de intereses de las partes concernidas. Finalmente, se identifican algunos retos clave que se tratan en los siguientes capítulos y que están relacionados con aspectos específicos de la gobernabilidad del agua, los retos y las potenciales soluciones en estos campos.

1a. La relación entre agua y pobreza

El modo en que las sociedades eligen cómo gobernar sus recursos hídricos tiene profundas repercusiones en la vida de las personas y en su capacidad de prosperar, así como en la sostenibilidad del medio ambiente. Sobre el terreno, ello significa que algunos grupos o individuos se beneficiarán,

mientras que otros perderán, cuando tengan lugar cambios en el reparto del agua. Disponer de un abastecimiento de agua suficiente puede ser, para mucha gente, una cuestión de supervivencia cotidiana. Cómo y para quién se gobierna el agua tiene repercusiones en los caudales fluviales, los niveles freáticos de las aguas subterráneas y los niveles de contaminación, afectando a los usuarios del agua, tanto en los tramos situados aguas arriba como en los situados aguas abajo. La capacidad de los países para llevar a cabo estrategias de reducción de la pobreza y planes de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), satisfacer nuevas demandas y gestionar conflictos y riesgos depende, en gran medida, de su capacidad para fomentar y poner en práctica unos sistemas de gobernabilidad sólidos y efectivos.

La mejora de la gobernabilidad significa fundamentalmente mejorar las oportunidades de sustento de las personas, proporcionando a los Gobiernos de todo el mundo el eje de actuación que les ayude a paliar la pobreza y a aumentar las posibilidades de desarrollo sostenible. El **Recuadro 2.1** proporciona un ejemplo de cómo la gobernabilidad, el desarrollo y las oportunidades de medios de sustento pueden ser relacionados en la práctica.

Una de las características más impresionantes del nexo entre agua y pobreza es la muerte cada año de miles de niños africanos y asiáticos por enfermedades relacionadas con el agua y el saneamiento (véase el **Capítulo 6**). En los países más pobres, uno de cada cinco niños no llega a su quinto año de vida, principalmente debido a enfermedades infecciosas o ambientales que se derivan de la mala calidad del agua. En las últimas dos décadas, el número y la magnitud de los desastres relacionados con el agua, ya sea por exceso de agua (inundaciones) o por escasez (sequías), han aumentado considerablemente debido a cambios en los patrones del clima (véanse los **Capítulos 4 y 10**). Muchos países en el África subsahariana y en los océanos Índico y Pacífico, incluyendo Estados isleños poco elevados sobre el nivel del

En las últimas dos décadas, el número y la magnitud de los desastres relacionados con el agua (ya sea por exceso o escasez de agua) han aumentado considerablemente debido a cambios en los patrones del clima

mar, son los más vulnerables al cambio climático, pues la extensión de la pobreza limita sus capacidades de adaptarse a la variabilidad climática. Demasiado a menudo, los afectados por estos desastres son los pobres, que no disponen de medios para escapar de las garras de la pobreza.

1b. Las cuatro dimensiones de la gobernabilidad del agua

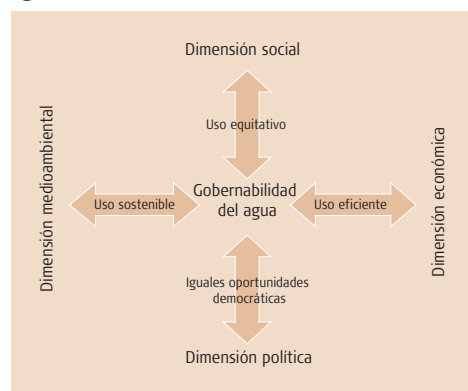
El desarrollo conceptual de la gestión del agua ha allanado el camino hacia un enfoque de GIRH (véase la **Figura 2.1**), lo que para muchos es considerado un vehículo adecuado para resolver los retos mundiales del agua. Tal y como lo define la Asociación Mundial para el Agua (GWP, por sus siglas en inglés), la GIRH es "un proceso que promueve el desarrollo y la gestión coordinados del agua, la tierra y los recursos relacionados a fin de maximizar el bienestar económico y social resultante de una manera equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales" (GWP, 2000). La GIRH debe verse como un enfoque global del desarrollo y la gestión del agua, pues ésta trata tanto la gestión del recurso en sí como el marco de prestación de los servicios hídricos (véase también el **Capítulo 1**).

- La dimensión social apunta a un uso equitativo de los recursos hídricos. El agua, no sólo se distribuye de manera dispar en el tiempo y el espacio, sino también entre los diversos estratos socioeconómicos de la sociedad, tanto en los asentamientos rurales como en los urbanos. El modo en que la calidad y cantidad del agua y los servicios relacionados se asignan y distribuyen repercute directamente en la salud de las personas y sus oportunidades de sustento. Se estima que el consumo diario de agua por habitante supone un total de 600 litros en las zonas residenciales de Norteamérica y Japón y entre 250 y 350 litros en Europa, mientras que el consumo medio de agua diario por habitante en el África subsahariana oscila entre unos 10 y 20 litros. En la actualidad, 1.100 millones de personas carecen de acceso suficiente a un agua potable segura, y 2.600 millones no disponen de saneamiento básico (véase el **Capítulo 6**). Las personas que viven en barrios de asentamientos precarios tienen un acceso muy limitado a un agua segura para uso doméstico. Puede que un habitante de estos barrios sólo disponga de entre 5 y 10 litros de agua al día (véase el **Capítulo 3**). Sin embargo, una familia con una renta media o alta de la misma ciudad, puede llegar a usar entre 50 y 150 litros al día, si no más. De modo similar, el agua empleada para la producción de alimentos a menudo beneficia a las grandes explotaciones agrícolas en detrimento de los pequeños granjeros y de los agricultores sin tierra (véase el **Capítulo 7**).
- La dimensión económica atrae la atención sobre el uso eficiente de los recursos hídricos y el papel del agua en el crecimiento económico global (véase el **Capítulo 12**). Las perspectivas de una fuerte reducción de la pobreza y de crecimiento económico siguen dependiendo en gran

medida del agua y de otros recursos naturales. Existen estudios que han puesto de manifiesto que los ingresos per cápita y la calidad de la gobernabilidad están estrechamente interrelacionados de manera positiva en los distintos países. Una mejor gobernabilidad ejerce un poderoso efecto en los ingresos per cápita. Hasta hace sólo 200 años, los ingresos per cápita no eran muy diferentes entre los países. Hoy día, la amplia brecha económica entre países refleja el hecho de que los países que en la actualidad son ricos han crecido rápidamente en los últimos dos siglos, mientras que los que son pobres no lo han hecho. Se ha sugerido que una parte sustancial de esta vasta brecha económica se debe a "profundas diferencias históricas en la calidad institucional" (Kaufmann y Kraay, 2003). La eficiencia del uso del agua en los países en vías de desarrollo es muy baja, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, y existe un amplio margen para la mejora de la situación del agua a través de una mejor distribución y gestión del agua.

- La dimensión de la capacitación política apunta a conceder a las partes concernidas y a los ciudadanos de a pie iguales oportunidades democráticas para influir y controlar los procesos políticos y sus resultados. Tanto a nivel nacional como internacional, los ciudadanos marginados, como pueden ser los pueblos indígenas, las mujeres, los habitantes de barrios marginales, etc. son rara vez tenidos en cuenta en tanto que actores legítimos en la toma de decisiones relacionadas con el agua, careciendo normalmente de portavoces, instituciones y capacidades para promover sus intereses hídricos ante el resto del mundo (véase el **Capítulo 13**). Otorgar poder a las mujeres, al igual que a otros grupos social, económica y políticamente débiles, es crucial para conseguir una gestión más equilibrada y eficaz del agua y actuaciones que garanticen una mayor equidad.
- La dimensión de sostenibilidad medioambiental muestra que una mejor gobernabilidad permite un uso más sostenible de los recursos hídricos y la integridad del

Figura 2.1: Dimensiones de la gobernabilidad del agua



Fuente: Tropp, 2005.

RECUADRO 2.1: GÉNERO, POBREZA, MEJORA DE LA GOBERNABILIDAD Y ACCESO AL AGUA EN PUNJAB, PAKISTÁN

En Punjab, las mujeres y los niños son a menudo los más afectados por la falta de acceso al agua. El Gobierno de Pakistán ha puesto en práctica el Proyecto Rural de Suministro de Agua y Saneamiento de Punjab. El proyecto ha proporcionado agua potable segura e instalaciones de drenaje a unas 800.000 personas basándose en un enfoque comunitario dirigido por la demanda en el que los habitantes locales han participado desde la planificación a la construcción, haciéndose en muchos casos plenamente responsables de los trabajos de operación y mantenimiento. El proyecto también

implicó la estricta aplicación de tarifas sobre el agua. Tanto los hombres como las mujeres tomaron parte en las organizaciones comunitarias constituidas para poner en práctica las actividades relacionadas con el agua y promover otras de desarrollo y medios de sustento. El principal efecto del proyecto fue liberar a las mujeres y los niños de la dura labor de acarrear el agua. Otros efectos positivos fueron el incremento de la renta familiar en un 24% por término medio. Se informó de que el 45% del tiempo ahorrado en el transporte de agua se empleó en actividades generadoras de ingresos. Además, las enfermedades

relacionadas con el agua disminuyeron un 90% y aumentó hasta en un 80% la escolarización de niños y niñas en algunas comunidades. El proyecto Punjab demuestra que resulta posible combinar una gama de servicios eficientes y a gran escala con actuaciones para mejorar la gobernabilidad y que es fundamental, para cualquier esfuerzo dirigido al desarrollo, implicar tanto a hombres como a mujeres.

Fuentes: Soussan, 2003.

ecosistema (véase el **Capítulo 5**). Un flujo suficiente de agua de calidad es esencial para mantener las funciones y servicios del ecosistema y sostener los acuíferos, los humedales y otros hábitats naturales. Un signo preocupante es que la calidad del agua parece haber disminuido alrededor del mundo en la mayoría de regiones con agricultura intensiva y con grandes áreas urbanas e industriales (véanse los **Capítulos 7 y 8**). Con la reducción y la contaminación de los hábitats naturales, la diversidad de la flora y fauna de agua dulce está cada vez más amenazada. En particular, los medios de sustento de las personas pobres dependen directamente de un acceso sostenido a los recursos naturales, incluyendo el agua, debido a que tienden a vivir en zonas marginadas más expuestas a la contaminación, las sequías y las inundaciones. El papel esencial del agua para mantener un medio ambiente saludable está siendo cada vez más considerado, lo que se pone de manifiesto en el cambio de actitudes hacia los humedales y es un signo alentador.

Cada minuto, se toman en todo el mundo decisiones relacionadas con el agua en los hogares urbanos y rurales, los barrios, los pequeños negocios, los consejos de administración y las oficinas de los Gobiernos locales, regionales y nacionales, además de a nivel internacional. Los escenarios concretos varían, al igual que las personas y grupos implicados.

Las decisiones sobre el agua están ancladas en sistemas de gobernabilidad a tres niveles: Gobierno, sociedad civil y sector privado. Facilitar las interacciones dinámicas entre ellos es esencial, tanto para los países desarrollados como para los que están en vías de desarrollo¹. El sector del agua forma parte de una sociedad más amplia y de sus políticas y se ve por tanto afectado por decisiones que tienen lugar fuera del sector del agua. Puede decirse que la gobernabilidad del agua está, en concreto, compuesta por la gama de sistemas políticos, sociales, económicos y

administrativos existentes que, directa o indirectamente, afectan al uso, desarrollo y gestión de los recursos hídricos y a la prestación de servicios hídricos en los diferentes niveles de la sociedad. Los sistemas de gobernabilidad determinan quién obtiene qué agua, cuándo y cómo, y quién tiene derecho al agua, a los servicios relacionados y a sus beneficios. La representación de los distintos intereses en la toma de decisiones sobre el agua y la función de la política son importantes componentes de la dinámica de la gobernabilidad.

El agua es poder, y quienes controlan el flujo del agua en el tiempo y el espacio pueden ejercer este poder de diversos modos. A menudo se afirma que el agua limpia tiende a desplazarse hacia los ricos mientras que las aguas residuales van hacia los pobres. Sandra Postel ha señalado acertadamente que "las apropiaciones de agua y los juegos de poder son legendarios en el oeste de Estados Unidos". Las tensiones acerca del agua en el oeste de Estados Unidos se han reflejado en populares películas como *Chinatown*, donde los granjeros se quedaban "completamente secos" por la demanda de la ciudad de Los Ángeles (Postel, 1999). A medida que las demandas y los usos de agua se incrementan a ritmos exponenciales debido al crecimiento de la población, aumentan los intereses en muchas partes del mundo. Al disminuir las oportunidades de ampliar el suministro de agua, se intensifica la competencia sobre los suministros existentes, creando la necesidad de una mejor gobernabilidad (véase el **Capítulo 11**).

El modo en que las sociedades gobiernan sus recursos hídricos tiene profundas repercusiones en los asentamientos, los medios de sustento y la sostenibilidad medioambiental, aunque la gobernabilidad no ha recibido tradicionalmente la misma atención que las cuestiones técnicas. Cualquier sistema de gobernabilidad del agua debe ser capaz de asignar agua para garantizar alimentos y seguridad pero también ser capaz de valorar a quién y con qué objetivos se

El agua es poder, y quienes controlan el flujo del agua en el tiempo y el espacio pueden ejercer este poder de diversos modos

1. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define gobernabilidad como "el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país a todos los niveles. Esto comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen con sus obligaciones y median sus diferencias".

Cada año, entre 1995 y 1999, los Gobiernos de todo el mundo privatizaron una media de treinta y seis servicios de suministro de agua o sistemas de tratamiento de aguas residuales

proporciona el agua. En la práctica, deben realizarse transacciones y ha de clarificarse el reparto de beneficios y costes. En resumen, gobernar significa elegir, tomar decisiones y negociar. La gobernabilidad gestiona la relación entre las organizaciones y los grupos sociales involucrados en la toma de decisiones sobre el agua; tanto horizontalmente, entre sectores y entre áreas urbanas y rurales, como verticalmente, a niveles que van desde el local al internacional. Entre sus principios operativos se incluyen la cadena de responsabilidad descendente y ascendente, la transparencia, la participación, la equidad, el Estado de derecho, la ética y la capacidad de respuesta (véase el **Recuadro 2.2**). La gobernabilidad no se limita por tanto al concepto de "Gobierno", como institución, sino que incluye las funciones del sector privado y la sociedad civil. El carácter de las relaciones (y de las reglas formales e informales que guían dichas relaciones) y la naturaleza del flujo de información entre diferentes actores sociales y organizaciones son ambos aspectos clave de la gobernabilidad (Rogers y Hall, 2003; GWP, 2003).

La gobernabilidad del agua se equipara a veces con la política hídrica del momento, pero la gobernabilidad significa algo más; la gobernabilidad trata del ejercicio del poder en la formulación de políticas y de ejecutar o no determinadas políticas. ¿Qué actores estuvieron involucrados e influyeron en la política en cuestión? ¿Se desarrolló la política de un modo participativo y transparente? ¿Pueden recabarse fondos y apoyos públicos y burocráticos para poner en práctica la política? Éstas son tan solo algunas de las cuestiones importantes implicadas pero estas indican que gobernabilidad se refiere al proceso de toma de decisiones, su contenido y la probabilidad de que las políticas y decisiones sean ejecutadas. Para poder entender por qué el agua se asigna de diversos modos, es necesario indagar en la dinámica de la formulación de políticas y la toma de decisiones, la legislación formal e informal, la acción colectiva, la negociación y la formación de consensos y ver cómo todas ellas interactúan con otras instituciones.

1c. Privatización, conflictos y democratización

Las pasadas décadas han sido testigo de tremendos cambios sociales, políticos y económicos. El final de la guerra fría y el proceso de descolonización continúan dando forma a los actuales acontecimientos sociales. La globalización y el rápido aumento de la velocidad en el intercambio de información han tenido tremendas repercusiones en las sociedades. El terrorismo también ha tenido un gran impacto en la forma en que los países interactúan unos con otros y en el modo en que los Gobiernos lo hacen con sus ciudadanos. Algunos analistas están preocupados porque nos estamos encaminando hacia una sociedad más cerrada y blindada en un intento por mantenernos a salvo de las amenazas, mientras que otros creen que nuestros nuevos

medios de comunicación y crecimiento económico nos llevan a sociedades más abiertas (véase el **Capítulo 1**).

El modo en que percibimos y gobernamos nuestros recursos hídricos está también arraigado en la cultura. Pero, aunque el agua es considerada por muchas culturas como algo esencial para todo tipo de vida, con un lugar destacado en las creencias culturales y religiosas, es una paradoja que, con frecuencia, el agua se dé por supuesta y que se esté contaminando cada vez más, con un acceso limitado a un agua potable limpia para muchas personas y al agua para actividades productivas.

El desarrollo de los sistemas de gobernabilidad y gestión dentro del sector del agua está estrechamente relacionado con las tendencias de desarrollo global en las que el Estado ha pasado de ser proveedor a ser agente del desarrollo y el bienestar (llamado "el regreso del Estado"). En 2000, los Gobiernos nacionales, provinciales y locales de noventa y tres países habían empezado a privatizar el agua potable y los servicios de tratamiento de aguas residuales. Entre 1995 y 1999, los Gobiernos de todo el mundo privatizaron anualmente una media de treinta y seis servicios de suministro de agua o sistemas de tratamiento de aguas residuales (WRI, 2003). A pesar de la presión por aumentar la privatización, el sector de los servicios hídricos sigue siendo uno de los últimos bastiones públicos. El agua sigue siendo un sector que generalmente depende en gran medida de la inversión pública y de las regulaciones, tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo.

Las guerras y el malestar social y político destruyen la vida y los medios de sustento de las personas, además de importantes recursos hídricos, trastocando los servicios hídricos y afectando negativamente a la gobernabilidad. Entre 1990 y 2000 un total de 118 conflictos armados en todo el mundo se cobraron la vida de aproximadamente 6 millones de personas. La guerra tiene efectos a largo plazo y continúa afectando a las oportunidades de sustento de las personas y al acceso a los recursos naturales y a los servicios públicos muchos años después de terminado el conflicto. En 2001 se estimó que unos 12 millones de refugiados y 5 millones de personas desplazadas dentro de su país fueron forzadas a asentarse en áreas con escasez de recursos, ejerciendo una mayor presión sobre las personas, el agua y el medio ambiente (WRI, 2003). Los recientes conflictos de Kosovo, Afganistán e Irak han tenido como consecuencia la destrucción de infraestructuras hídricas vitales para la economía, y mucha gente se ha visto privada de agua potable segura y de saneamiento básico así como de agua suficiente para usos productivos (WRI, 2003; véanse también los **Capítulos 1, 3 y 11**).

La resolución de los conflictos y la inestabilidad social y política pueden producir en algunos casos oportunidades inesperadas de cambios fundamentales en la sociedad que

RECUADRO 2.2: CRITERIOS PARA UNA GOBERNABILIDAD EFECTIVA

- **Participación:** Todos los ciudadanos, tanto hombres como mujeres, deben poder opinar, directamente o a través de organizaciones intermediarias que representen sus intereses, sobre los procesos de formulación de políticas y de toma de decisiones. Una amplia participación depende de que los Gobiernos nacionales y locales apliquen un enfoque inclusivo.
- **Transparencia:** La información debe fluir libremente en la sociedad. Los procesos, las instituciones y la información deben ser directamente accesibles a todas las partes concernidas.
- **Equidad:** Todos los grupos sociales, tanto los hombres como las mujeres, deben tener la oportunidad de mejorar su bienestar.
- **Efectividad y eficiencia:** Los procesos e instituciones deben conseguir unos resultados que satisfagan las necesidades sacando el máximo provecho de los recursos.
- **Estado de derecho:** Los marcos legales deben ser justos y aplicarse imparcialmente, especialmente las leyes relativas a los derechos humanos.
- **Responsabilidad:** Los Gobiernos, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil deben poder responder ante la opinión pública o los intereses a los que representan.
- **Coherencia:** Teniendo en cuenta la creciente complejidad de las cuestiones relacionadas con los recursos hídricos, las políticas y acciones pertinentes deben ser coherentes, sistemáticas y de fácil comprensión.
- **Capacidad de respuesta:** Las instituciones y los procesos deben servir a todas las partes concernidas y responder adecuadamente a los cambios en la demanda y las preferencias, o a cualquier otra nueva circunstancia.
- **Integración:** La gobernabilidad del agua debe mejorar y promover unos enfoques integrados y holísticos.
- **Consideraciones éticas:** La gobernabilidad del agua tiene que basarse en los principios éticos de las sociedades sobre las que ésta funciona, por ejemplo, respetando los derechos tradicionales del agua.

Fuente: Naciones Unidas, 2003.

pueden llevar a una mejor formulación de políticas, lo que a su vez puede beneficiar al panorama hídrico de una nación (véase el **Capítulo 14**). Los cambios políticos en Sudáfrica a principios de la década de los 90 y la emergencia de un sistema democrático, han hecho posible la reforma del sector del agua en los ámbitos de la política, la estructura organizativa, los derechos sobre el agua y la legislación. La reforma del agua en Sudáfrica constituye un enfoque exhaustivo e innovador de la gestión del agua, permitiendo unos métodos de gobernabilidad del agua más holísticos, centrados en las personas y ecológicos. Esta reforma también tiene como objetivo la redistribución de los recursos hídricos en beneficio de los pobres.

La democratización, los cambios macroeconómicos, el crecimiento de la población y otros cambios demográficos, así como la inestabilidad social y política, a menudo tienen repercusiones mucho mayores en el uso y las demandas del agua que cualquier política del agua en sí. Las condiciones globales del mercado y los regímenes comerciales son factores que afectan a las opciones de cultivo y, por lo tanto, también tienen serias implicaciones sobre el uso y las demandas de agua en la agricultura. La liberalización del mercado puede contribuir a mejorar la situación del agua para muchas personas pero también a aumentar las presiones para sobreexplotar el agua y el medio ambiente. La importancia que tiene para los profesionales del agua comprender mejor las condiciones sociales, económicas y políticas externas al sector del agua que tienen efectos tanto directos como indirectos sobre el modo en que se utiliza y

gobierna el agua está puesta de relieve en el estudio de Waterbury sobre cooperación entre los países de la cuenca del Nilo (2002; véase también el **Capítulo 11**).

Mejora de la gobernabilidad y escasez de agua: un doble reto

Las crecientes demandas de agua llevarán a una reducción del suministro per cápita en el futuro. Actualmente, se estima que 26 países, con una población conjunta de más de 350 millones de personas, están ubicados en regiones con grave escasez de agua donde los recursos hídricos disponibles parecen ser suficientes para satisfacer unas necesidades razonables de agua para actividades de desarrollo, *pero sólo si estos países toman medidas apropiadas sobre la demanda y la gestión del suministro de agua*. En muchos países también habrá una escasez adicional, a veces severa, de agua a nivel local; escasez que se observará incluso en países que tienen unos recursos hídricos totales suficientes, como es el caso de Estados Unidos y de India.

Una comparación entre la escasez de agua y los retos de gobernabilidad muestra que muchos países, sobre todo en Oriente Medio y el Norte de África, se enfrentan a un doble desafío. Resulta también evidente que países que disponen de abundantes recursos hídricos se enfrentan a retos de gobernabilidad relacionados con el suministro de servicios hídricos y saneamiento y la protección de los recursos hídricos. Por ejemplo, países de África Central, que disfrutan

... la democratización parcial, sin los apropiados controles y equilibrios, puede, al menos a corto plazo, provocar un aumento de la explotación del agua, las tierras y los bosques mediante políticas de patrocinio

de amplios recursos hídricos, no han sido capaces de proporcionar a sus ciudadanos un suministro suficiente de agua; de ahí la afirmación de que el abastecimiento de agua es a menudo menos una cuestión de disponibilidad de recursos hídricos que de correcto funcionamiento de las instituciones y gestión de las infraestructuras. A pesar de las limitadas disposiciones democráticas en algunos países, el agua aún se puede gestionar de modos más democráticos a nivel local, como puede ser a través de asociaciones de usuarios del agua u otros tipos de organizaciones locales.

Se ha sugerido que una democratización parcial, sin los apropiados controles y equilibrios, puede, al menos a corto plazo, provocar un aumento de la explotación del agua, las tierras y los bosques mediante políticas de patrocinio. También se ha sugerido que, dentro de unos sistemas políticos democráticos asentados, los políticos pueden ofrecer "contraprestaciones" medioambientales a grupos que apoyen económicamente las campañas de un partido o candidato concreto. Estas contraprestaciones pueden incluir, por ejemplo, el burlar ciertas normativas medioambientales o permitir una aplicación laxa del control de la contaminación (WRI, 2003). A pesar del hecho de que la democracia haya florecido en Europa del Este, más de la mitad de las ciudades europeas están explotando actualmente las aguas subterráneas a ritmos insostenibles. La escasez crónica de agua afecta ya a 4,5 millones de personas en Cataluña, donde las autoridades están ejerciendo presión para que se construya un conducto para desviar agua desde el Ródano, en Francia, a Barcelona. Es por tanto obvio que muchos "principios" de desarrollo de los recursos hídricos – GIRH, participación, transparencia, implicación comunitaria y descentralización – requieren una mejor gobernabilidad para que puedan implementarse con éxito. Es improbable que la participación efectiva y la transparencia se lleven a cabo dentro del sector del agua si no se producen cambios globales en el funcionamiento de las sociedades y los sistemas políticos.

La reforma política del agua, la implementación de la GIRH y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) requieren que abordemos las cuestiones referentes a la relación entre agua y desarrollo, además de aquéllas que tradicionalmente se han considerado externas al ámbito del agua. Si queremos aumentar la participación de las partes concernidas, hacer más efectiva la descentralización y hacer responsables a los organismos y empresas de gestión del agua es necesaria una mayor democratización. Sin embargo, se sabe bastante poco acerca de los vínculos locales y prácticos entre las carencias de agua y la democratización. La noción general indica que la democratización resulta beneficiosa a la hora de mejorar la gobernabilidad del agua, puesto que introduce más transparencia, descentralización y participación. Pero, ¿de qué modos?, ¿cuál sería la magnitud de sus efectos?, y ¿qué tipo de democratización produce el mayor efecto? Los casos de India (bajos niveles de servicios

hídricos) y del sur de España (aguas subterráneas cada vez más escasas) indican que la democracia por sí sola no es suficiente. Ello también depende de cómo se ejercen los derechos políticos y las libertades civiles, así como de otros factores, como el desarrollo demográfico, el crecimiento económico, la eficacia institucional y el modo en que se genera y distribuye el bienestar dentro de las sociedades y entre ellas. Esto no significa que los gestores del agua se deban abstener de hacer algo distinto, sino que más bien subraya la urgente necesidad de colaborar con nuevos actores independientes del sector del agua y establecer redes más inclusivas de desarrollo de los recursos hídricos. El cambio político tiene que empezar por algún lugar y, en algunos casos, la promoción de la mejora de la gobernabilidad del agua debe incluso servir de vanguardia para inducir una amplia reforma de base. Se ha señalado que el desarrollo cooperativo de los recursos hídricos en los Países Bajos en la primera parte del siglo XX fue parte importante del proceso de construcción de la nación para el moderno Estado de bienestar holandés (Delli Priscoli, 2004).

La mejora de la gobernabilidad y sus repercusiones sobre la gestión de los recursos hídricos y servicios relacionados son a la vez complejas y dinámicas. Si un país carece de libertades básicas, como la libertad de expresión y el derecho a organizarse, se compromete la promoción de enfoques participativos en los programas de desarrollo de los recursos hídricos. Si los ciudadanos no pueden acceder a una información básica sobre la cantidad y calidad del agua, se reducen seriamente sus oportunidades de atajar proyectos hídricos poco sensatos desde el punto de vista medioambiental o de pedir cuentas a los organismos gubernamentales pertinentes. En el sur de India, debido a las tensiones provocadas por el reparto del agua del río Cauvery entre los estados de Karnataka y Tamil Nadu, las autoridades responsables ocultan con frecuencia información sobre datos hidrológicos básicos (véase el **Capítulo 11**).

1d. Respuestas internacionales para mejorar la gobernabilidad del agua

El concepto de gobernabilidad del agua ha ganado mucho terreno y evolucionado en la última década. En el campo de la política internacional, el concepto ha evolucionado desde ser un tabú político en el diálogo sobre cooperación para el desarrollo Norte-Sur hasta ganar más aceptación como un tema de vital importancia en el ámbito internacional, nacional y local. La consideración de los retos del agua en términos de gobernabilidad ha permitido ampliar la agenda del agua para incluir el escrutinio de los procesos de democratización, la corrupción, los desequilibrios de poder entre países ricos y pobres y entre personas ricas y pobres. La gobernabilidad y la política están siendo percibidas, cada vez más, como parte integral de las crisis del agua y, por lo tanto, como parte de su resolución (véase el **Recuadro 2.3**).

Una parte importante del trabajo de las organizaciones bilaterales y multilaterales ha sido apoyar la mejora de las

RECUADRO 2.3: DESARROLLO DE INDICADORES PARA EVALUAR LA GOBERNABILIDAD

Durante los últimos años, la comunidad internacional del agua ha identificado la gobernabilidad como el reto más importante a la hora de mejorar la gestión del agua y la prestación de servicios hídricos. Un serio punto débil es que existen, si los hay, muy pocos indicadores sólidos que permitan hacer un seguimiento y evaluar las tendencias de la gobernabilidad del agua. Un reto clave para todos los actores del desarrollo es la publicación de datos desagregados sobre los aspectos relacionados con la gobernabilidad del agua con el fin de evaluar si los países van por buen camino en sus esfuerzos de reforma. Los indicadores de gobernabilidad del agua deben ser útiles para los actores nacionales como herramienta para establecer prioridades y reforzar la capacidad de respuesta de las instituciones y de los procesos frente a las necesidades hídricas de los usuarios del agua.

Ha habido un gran progreso en la cuantificación y estandarización de los indicadores de gobernabilidad. El progreso en la investigación, medición y desarrollo de indicadores ha ayudado a identificar los numerosos componentes de la gobernabilidad. La mejora en la gobernabilidad puede suponer un mayor crecimiento económico, más inversiones productivas, menores costes de transacción y una implementación más eficaz de políticas y legislación (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005). Por lo tanto, si la gobernabilidad de un país mejora gracias a una mayor transparencia, un refuerzo de la democracia local, mejoras en el sistema judicial, etc., estos cambios también redundarán sobre el sector del agua. Pero, debido a lo limitado de la investigación y el desarrollo de indicadores en la actualidad, existen pocas pruebas que nos ayuden a entender en qué medida y cómo se está produciendo esto. Resulta por lo tanto fundamental que aumente el conocimiento básico sobre la gobernabilidad del agua, entre otros, en los siguientes aspectos: ¿Qué tipo de gobernabilidad favorece la mejora de la gestión de los recursos hídricos y la prestación de servicios relacionados con el agua? ¿Existen componentes de gobernabilidad más críticos que otros para mejorar el abastecimiento de agua y

la cobertura de saneamiento además de un uso sostenible de los recursos hídricos?

El desarrollo y la aplicación de indicadores de gobernabilidad del agua apropiados supondrán una importante contribución al tipo de intervenciones de política hídrica que requieren los Gobiernos y la comunidad global del desarrollo. A continuación, destacamos algunos intentos de definir y evaluar la buena gobernabilidad:

- **Política nacional y evaluaciones institucionales:** El Banco Mundial la determina evaluando la gestión económica (deuda, políticas macroeconómicas y fiscales), las políticas estructurales (estrategias comerciales, financieras y del sector privado), las políticas de inclusión social y equidad, y la gestión del sector público y sus instituciones (Estado de Derecho, gestión financiera, eficacia de la administración pública, transparencia, responsabilidad, corrupción).
- **La "Casa de la Libertad":** Los rankings sobre libertad en el mundo miden las libertades políticas y civiles. Las libertades políticas se miden por el derecho a votar, a competir por la función pública y a elegir representantes que tengan poder de decisión sobre las políticas públicas. Las libertades civiles incluyen la libertad para desarrollar opiniones, instituciones y autonomía personal sin interferencia del Estado.
- **La Guía Internacional del Riesgo País:** La Guía Internacional del Riesgo País clasifica los riesgos políticos, económicos y financieros. Los riesgos políticos incluyen la estabilidad del Gobierno, las condiciones socioeconómicas, el perfil de inversión, la corrupción, los conflictos, la calidad de la burocracia, la responsabilidad democrática, la ley y el orden y la presencia de la religión y el ejército en el Gobierno. Entre las medidas del riesgo económico se incluyen el Producto Interior Bruto (PIB) per cápita, el crecimiento del PIB, la inflación y las políticas fiscales. Las

medidas del riesgo financiero incluyen la deuda exterior, la balanza comercial, las reservas oficiales y la estabilidad de los tipos de cambio.

- **Asuntos de gobernabilidad:** Estos conjuntos de datos, producidos por el grupo de Gobernabilidad Global del Instituto del Banco Mundial, engloban siete aspectos de la gobernabilidad: voz y responsabilidad, estabilidad política, ausencia de violencia, efectividad del Gobierno, calidad normativa, Estado de derecho y control de la corrupción.
- **La Cuenta del Reto del Milenio:** La Cuenta del Reto del Milenio fue anunciada por el Gobierno de EE. UU. en 2002 como un nuevo programa de ayuda exterior para asistir a países relativamente bien gobernados. La medida de la gobernabilidad se basa en tres grandes categorías: gobernar con justicia, invertir en las personas y promover las libertades económicas. Gobernar con justicia se mide puntuando las libertades civiles, las libertades políticas, la voz y la responsabilidad, la efectividad del Gobierno, el Estado de derecho y el control de la corrupción. Invertir en las personas se mide a través del gasto público en salud y educación, la tasa de educación primaria terminada y las tasas de vacunación. La promoción de las libertades económicas se mide por las balanzas fiscal y comercial y por el clima inversor.
- **Transparencia Internacional:** Transparencia Internacional clasifica los países sobre la base de un índice de percepción de la corrupción; un índice compuesto que mide el grado en que se percibe que existe corrupción entre los funcionarios públicos, los políticos y el sector privado.

Fuente: Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005. Para más información sobre los indicadores de gobernabilidad existentes, véase PNUD, 2004c. Esta guía muestra, entre otras cosas, un esbozo de los indicadores existentes relacionados con la gobernabilidad.

El 10%, unos 300 millones de dólares estadounidenses, de la ayuda total al sector del agua, se dirige al desarrollo de políticas, planes y programas hídricos

La vida en el río Mekong, Vietnam

capacidades para reforzar las agendas y políticas nacionales y locales relacionadas con el agua y las prioridades de inversión, proporcionando ejemplos útiles para ampliar las actividades. A pesar de estos esfuerzos, el agua no se considera una prioridad principal en muchos países. La inversión en el sector del agua sigue siendo muy pequeña en los países en vías de desarrollo y, a pesar de las promesas de acción orientadas a producir resultados realizadas por los Gobiernos del mundo en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS), aún queda mucho por hacer por la gobernabilidad del agua por parte de los presupuestos de ayuda.

Según estadísticas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la ayuda total destinada al sector del agua en los últimos años ha alcanzado un promedio aproximado de 3.000 millones de dólares estadounidenses por año. Además, se han destinado entre 1.000 y 1.500 millones de dólares estadounidenses adicionales al año al sector del agua en forma de préstamos sin intereses provenientes, principalmente, del Banco Mundial.

Más de tres cuartas partes de la ayuda al sector del agua se destinan al suministro de agua y al saneamiento. El grueso de la ayuda para suministro de agua y saneamiento se destina a una serie de grandes proyectos que se llevan a cabo en áreas urbanas. Aunque dicha ayuda es, por supuesto, muy necesaria y deseada, desde el punto de vista de la gobernabilidad resulta descorazonador que sólo en torno al 10 % de la ayuda total al sector del agua, unos 300 millones de dólares estadounidenses, se destine a apoyar el desarrollo de políticas, planes y programas hídricos.

Las estadísticas muestran también que muchos países donde una gran parte de la población tiene acceso insuficiente a un agua segura recibieron una parte muy pequeña de esta

ayuda. Sólo el 12% de la ayuda total destinada al sector del agua en 2000-01 fue a parar a países donde menos del 60% de la población tiene acceso a una fuente mejorada de agua, lo que incluye a la mayoría de los países menos desarrollados. En la parte positiva, cabe decir que la ayuda concedida para distintos tipos de tecnologías de bajo coste y a pequeña escala (por ejemplo: bombas de pedal, sistemas alimentados por gravedad, recogida del agua de lluvia, saneamiento sostenible a pequeña escala, etc.) parece que está aumentando (OCDE, 2002).

En 1999, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) empezaron a desarrollar un nuevo marco para conceder préstamos a bajo interés y aliviar la deuda de 42 de los países más pobres del mundo. Los países pobres que deseen participar en este programa deben formular y poner en práctica lo que se denomina un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP). La estrategia debe indicar de qué modo el Gobierno usará los fondos destinados a reducir la pobreza en su país. El proceso para desarrollar un DELP debe basarse asimismo en procesos participativos amplios que consideren la implicación de múltiples actores para su diseño, implementación y seguimiento. Es crucial que los DELP sean dirigidos y pertenezcan a los 42 países en cuestión. En esencia, los DELP representan un medio de garantizar recursos para las prioridades de desarrollo y sirven como estrategia de desarrollo a largo plazo de los países. Tanto los donantes multilaterales como bilaterales están usando cada vez más los DELP con el fin de coordinar su cooperación para el desarrollo y conseguir coherencia entre los objetivos de desarrollo y los de los Gobiernos receptores. Considerando el hecho de que los DELP representan estrategias de desarrollo a largo plazo, es preocupante que las cuestiones relacionadas con los recursos hídricos y los servicios relacionados hayan recibido una prioridad tan baja en su diseño. Dos evaluaciones de DELP muestran que la importante planificación inicial y los compromisos sobre los recursos necesarios para alcanzar los objetivos relacionados con el agua no se están cumpliendo. Los objetivos hídricos no están vinculados a estrategias clave que prioricen y financien la acción (véase el **Recuadro 2.4**).

Dentro del sector del agua existe la creencia generalizada de que ahora disponemos de la mayoría de los principios necesarios para mejorar de forma duradera la situación de los recursos hídricos del mundo, lo que supondrá también una importante contribución al trabajo global de atenuación de la pobreza. Lo que se hecha en falta hoy son las acciones concertadas y los medios para una implementación efectiva de las distintas políticas hídricas y de los programas de desarrollo. La implementación de las políticas hídricas existentes en cada país tiene por delante un largo camino para alcanzar los ODM y los objetivos relacionados con el agua establecidos en Johannesburgo.



RECUADRO 2.4: EL AGUA EN LOS DOCUMENTOS DE ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA (DELP)

Un reciente estudio llevado a cabo por el Instituto para el Desarrollo de Ultramar (IDU) y WaterAid sobre el grado de prioridad dado al abastecimiento de agua y saneamiento en los DELP del África subsahariana concluyó: "El abastecimiento de agua y saneamiento se había reflejado inadecuadamente tanto en lo referente al proceso de preparación de los DELP como en el contenido de los DELP de reciente creación". Se examinó un total de 17 DELP africanos y, de éstos, sólo Uganda mostró un alto nivel de prioridad en cuanto al abastecimiento de agua y el saneamiento (véase el **Capítulo 14**). Esto es sorprendente, teniendo en cuenta la importancia que se concede a estos aspectos a través de los ODM relacionados con el agua y el saneamiento y la fuerte demanda de las comunidades rurales y urbanas para mejorar con urgencia los servicios hídricos. Existen varias razones que pueden explicar este hecho, como un limitado conocimiento de los beneficios sociales y económicos de la mejora del agua y el saneamiento, un débil diagnóstico de la pobreza y un escaso diálogo e interacción entre los ministerios centrales, los gobiernos locales y las comunidades locales dentro del sector. En otras

palabras, los problemas de abastecimiento de agua y saneamiento no están suficientemente representados en los DELP, en parte porque el sector del agua no ha conseguido articular las necesidades y los efectos potenciales sobre la pobreza de las inversiones en este sector, y en parte debido a la limitada comprensión por parte de los responsables nacionales de la toma de decisiones sobre estos temas.

Una evaluación de los recursos hídricos de nueve DELP asiáticos obtuvo resultados similares. En los casos asiáticos, los aspectos relativos a los recursos hídricos, como inundaciones y sequías, además del abastecimiento de agua, el saneamiento y la irrigación, estaban muy a menudo presentes en el análisis de las cuestiones en los DELP, pero casi no se reflejaban en los programas de acción o en las prioridades de inversión. El fallo de los principales defensores del agua y de los responsables de la toma de decisiones se ha citado de nuevo como la razón principal de ello. Sin embargo, resulta importante no olvidar a los responsables clave de la toma de decisiones

económicas al margen del sector del agua, además de su falta de apreciación plena de la importancia de la mejora de la gestión de los recursos hídricos y del abastecimiento de agua y saneamiento para el desarrollo social y económico. Una evaluación más exhaustiva de cuarenta DELP provisionales o completos realizada por el Banco Mundial confirma este diagnóstico. La evaluación mostró que la gestión de los recursos naturales y la protección medioambiental se incluyeron sólo de manera limitada. No obstante, hubo algunas excepciones, como en el caso de Mozambique, donde se observó que se había dado prioridad a la protección y gestión de los recursos medioambientales y naturales. La evaluación también indicó que el resultado de los DELP completos o finales era ligeramente mejor que el de las versiones provisionales, sugiriendo que las cuestiones prioritarias de los recursos naturales y el medio ambiente mejoraron cuando las consultas se ampliaron y se hicieron con mayor rigor.

Fuentes: Frans y Soussan, 2003; Bojó y Reddy, 2002; Slaymaker y Newborne, 2004.



Cursillo de formación con instructor alrededor de una nueva bomba de extracción de agua durante un programa de agua y saneamiento en Budari, Uganda.



Las políticas y reformas hídricas se han movido demasiado a menudo por suposiciones sobre la necesidad de aumentar los abastecimientos mediante la inversión en infraestructuras físicas

2ª Parte. La gobernabilidad del agua en práctica: tendencias en las reformas y los derechos

La gobernabilidad es uno de los mayores retos dentro del sector del agua: ¿Por qué y cómo se toman determinadas decisiones? ¿Qué actores están involucrados? ¿Qué principios, normas y regulaciones (instituciones formales e informales) son aplicables? La gobernabilidad está orientada a procesos y, por lo tanto, intrínsecamente ligada a la política y atenta al modo en que los diversos actores se relacionan entre sí. Debido a la diversidad de características de los recursos hídricos y los innumerables marcos socioeconómicos y políticos, los mecanismos de gobernabilidad varían considerablemente de unos países a otros, incluyendo diferencias tales como los aspectos reformados, el ritmo al que los países se están moviendo hacia la implementación de reformas hídricas, el nivel de la reforma y el grado de fijación de objetivos medioambientales y sociales.

2a. Políticas hídricas nacionales en gestión

Actualmente se está llevando a cabo en muchos países del mundo la reforma del sector del agua. Las razones para dicha reforma pueden variar según la situación concreta. En la mayoría de los casos, las reformas hídricas en un sector en particular parecen estar asociadas a un programa de reformas de mayor alcance. Por ejemplo, las reformas de la política de fijación de precios se complican a menudo por las restricciones financieras, y la recuperación de costes afecta al presupuesto fiscal. En Pakistán, el Gobierno central tiene que subvencionar los presupuestos de los departamentos de irrigación y, en Marruecos, el presupuesto público solía ser la única fuente de financiación de los servicios hídricos, que eran principalmente proporcionados por los distritos de riego. La República de Yemen, donde las reformas hídricas se acompañaron de medidas macroeconómicas, suministra un buen ejemplo de la importancia de aplicar un programa de reformas de amplio alcance (Wambia, 2000; Diao y Roe, 2000; Ward, 2000). En el caso de Sudáfrica, la reforma del sector del agua formó parte integrante de los cambios políticos globales de principios de la década de los 90 (véase el **Capítulo 14**).

Las políticas y reformas hídricas han sido demasiado a menudo dirigidas por suposiciones sobre la necesidad de aumentar los abastecimientos mediante la inversión en infraestructuras físicas. La actual reforma del sector del agua, sobre todo en los países en vías de desarrollo, ha intentado cada vez más equilibrar las cuestiones de infraestructura y tecnología con los aspectos de gobernabilidad y gestión, como es el de la participación de múltiples actores, así como las medidas para mejorar la gestión de la demanda, la descentralización y los distintos elementos de los enfoques integrados y de gestión de cuenca. Otro ejemplo incluye la reforma hídrica en Nicaragua, donde la actual legislación del agua abarca un amplio abanico de cuestiones, desde los derechos sobre el agua, la participación y los incentivos económicos, hasta la tecnología.

En la reciente reforma del sector del agua en Sudáfrica, en Zimbabwe, en Kazajstán y en la Unión Europea (UE) a través de la Directiva Marco del Agua, por ejemplo, la consideración de la cuenca en tanto que unidad de gestión constituye un importante componente de la mejora de la gestión integrada del agua. Kazajstán, por ejemplo, ha establecido ocho organizaciones de cuenca que son responsables de la gobernabilidad y el uso de los recursos hídricos, la preparación de planes hídricos, el reparto del agua y la concesión de permisos (véase el **Capítulo 14**). La reforma hídrica en curso en Kazajstán también incluye disposiciones referidas a la implicación pública y la descentralización que pueden adoptar la forma de un autogobierno local (PNUD – Kazajstán, 2003). En muchos casos, la gestión del agua a nivel de cuenca también se extiende a la gestión de cuencas y acuíferos compartidos entre Estados soberanos. El aumento de la cooperación hídrica entre naciones requerirá el desarrollo de una confianza mutua así como de compromisos a largo plazo de las partes implicadas. Normalmente, esto precisa toda una secuencia de acciones cooperativas que puede partir del acuerdo sobre metodologías y normas para la recopilación de datos hidrológicos y planes de seguimiento conjunto. Otras acciones pueden incluir la armonización de las políticas hídricas y planes conjuntos de gestión del agua. Es importante que la gestión hídrica transfronteriza no se detenga en la cooperación a nivel técnico, sino que dicha cooperación se extienda a planes de desarrollo conjunto para una cuenca o incluso a cuestiones de mayor alcance acerca de cómo compartir los beneficios de las cuencas y los acuíferos. Actualmente, existe una amplia gama de comisiones subregionales de cuencas en todos los continentes; sin embargo, sus mandatos y efectos sobre la eficiencia y la sostenibilidad del uso de los recursos hídricos varían enormemente (véase el **Capítulo 11**).

A pesar de la creciente incitación a aplicar enfoques integrados, la experiencia práctica de cómo implementarlos es muy escasa. En el contexto global de la GIRH,

RECUADRO 2.5: INTEGRACIÓN DE LA GOBERNABILIDAD DE LA TIERRA Y EL AGUA

A pesar de su obvia importancia, la base de conocimientos sobre la gobernabilidad de la tierra y el agua es escasa. Un reciente estudio llevado a cabo por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA, 2004) examinó varios estudios de casos en los que se identificó los vínculos entre la gobernabilidad de la tierra y el agua como una clave para un desarrollo con éxito.

- Una comunidad pobre típica de Zimbabue quiso mejorar sus medios de vida invirtiendo en un sistema de riego a pequeña escala. Sin embargo, no disponían del capital financiero para llevarlo a cabo y no pudieron pedir un préstamo porque carecían de aval. Normalmente, la propiedad de la tierra es suficiente garantía para un préstamo, pero en Zimbabue todos los títulos de las tierras están conferidos al Presidente, de modo que no tenían a su alcance esta opción. Para superar este problema de inversión, la comunidad, con ayuda internacional, pidió asistencia técnica a una plataforma regional de apoyo, Women's Land and Water Rights in Southern Africa (WLWRSA), que también ayudó a obtener derechos comunitarios sobre el agua para el riego. A cambio, WLWRSA utiliza esta experiencia de

campo para apoyar su labor de defensa y aumentar su legitimidad.

- En Bangladesh, importantes reformas en la gobernabilidad de las aguas públicas interiores, apoyadas por varios organismos externos, han mejorado considerablemente los medios de vida de los pescadores pobres sin tierras. Las pesquerías continentales son muy importantes para asegurar el alimento y el sustento, pero el acceso a los lagos por parte de los pescadores pobres sin tierra es problemático porque también necesitan obtener derechos de acceso a las orillas. Los ricos tienden a dominar los acuerdos en los contratos de arrendamiento anuales, de modo que la mayoría de los pescadores tienen que compartir las capturas restantes entre ellos, obteniendo un mínimo beneficio. La falta de una titularidad garantizada significa que no éstos tienen ningún incentivo invertir en los lagos, por lo que los lagos siguen en un estado pobre e improductivo. A lo largo de los pasados 14 años, la situación ha mejorado significativamente tras una serie de reformas que han introducido acuerdos a largo plazo de arrendamiento de orillas y lagos para los pobres, la gestión descentralizada de los

recursos para los grupos de pescadores y la pertenencia al grupo limitada a aquéllos que se hallen bajo un umbral de la pobreza establecido para proteger a los pobres. Todo esto promovió la inversión en los lagos, mejorando su productividad, los fondos de pesca, los ingresos de los pescadores y la infraestructura. Las mujeres también se beneficiaron de la introducción de reformas posteriores en los estanques, lo que les permitió tener total acceso a los insumos de producción y a los beneficios.

Estos y otros casos indican, entre otras cosas, que la participación local y el otorgamiento de poderes son fundamentales para promover cambios y que los socios externos pueden desempeñar un importante papel para conseguir el efecto deseado sobre la sensibilización y los cambios de política resultantes. También indican que una mayor participación local ha beneficiado a las mujeres, lo que ha sido positivo tanto para la equidad como para la eficiencia del trabajo de las comunidades.

Fuentess: FIDA, 2004, www.ifad.org/events/water; NRSF, 2004.

sorprendentemente, se ha prestado escasa atención a los retos relevantes y a las oportunidades que representa una mejor integración de la gobernabilidad de la tierra y el agua. Ha demostrado ser difícil integrar o coordinar la tierra y el agua de modo significativo, sobre todo para los pobres del medio rural o urbano que han sido marginados social y políticamente y, en gran medida, excluidos del acceso a la tierra, la gestión de los recursos hídricos y los servicios relacionados. Los beneficios de la integración de la tierra y el agua se ilustran en el **Recuadro 2.5**.

Retos similares (no disponer de una titularidad adecuada ni de acceso a los servicios hídricos) se observan en los barrios urbanos de asentamientos precarios, donde las autoridades locales no proporcionan unos servicios públicos adecuados de acceso al agua, al saneamiento, al transporte y a la electricidad. Quedan aún por resolver importantes cuestiones para poner en práctica una GIRH efectiva ligada, una vez más, de manera explícita, a las cuestiones de gobernabilidad (Moench et al., 2003):

- ¿Quién está a cargo de la integración? ¿Quién implementa la integración? ¿Cuáles son los papeles y responsabilidades

de los Gobiernos, del sector privado, de la sociedad civil y de la comunidad internacional?

- ¿Quién decide qué intereses deberían reflejarse en los planes y las políticas de GIRH? ¿Cómo deberían gobernarse los procesos políticos para garantizar que los intereses de los actores relevantes estén debidamente reflejados?
- ¿Cómo deberían resolverse los intereses en conflicto y las disputas? ¿Cuáles son las instituciones formales e informales y los mecanismos adecuados de resolución de conflictos para adoptar decisiones eficientes y equitativas en relación al agua?
- ¿Existe una necesidad real de integrar todos los aspectos relacionados con el agua? Algunos aspectos relacionados con la gestión del agua, tales como el control de la eliminación de los residuos de una planta de tratamiento de aguas residuales, no necesitarán el mismo nivel de toma integrada de decisiones que una decisión acerca de la construcción de una presa a gran escala o un plan de regadío a lo largo de un río transfronterizo.

Alcanzar el objetivo de Johannesburgo sobre planes de GIRH

Poner en marcha proyectos hídricos estratégicos bien planificados ayudará a los países a establecer las prioridades adecuadas y a llevar a cabo las acciones requeridas para cumplir el objetivo de Johannesburgo. Estos planes pueden, por tanto, convertirse en instrumentos esenciales para la consecución de los objetivos políticos nacionales y de los objetivos acordados en el campo internacional, como los ODM o los acuerdos de cooperación sobre aguas regionales transfronterizas. Si consideramos la situación del reciente objetivo de Johannesburgo de "desarrollar una gestión integrada de los recursos hídricos y planes de eficiencia hídrica para 2005, con apoyo a países en vías de desarrollo" como representativa de la reforma y gobernabilidad mejoradas en el sector del agua, éste revela que se están produciendo progresos pero que aún queda mucho por hacer.

A finales de 2003, se llevó a cabo una encuesta no oficial dirigida por la GWP sobre los procesos de reforma del sector de agua en varios países del mundo. La encuesta, realizada en 108 países², proporciona una serie de elementos cualitativos que permiten evaluar la disposición de los países a cumplir el objetivo del Plan de Aplicación de Johannesburgo sobre la preparación de planes de GIRH para 2005. A este respecto, el nivel de sensibilización y apoyo político y la capacidad de los países para avanzar basándose en los procesos pasados y en curso relacionados con las reformas hídricas y en las plataformas multiparticipativas existentes fueron algunos de los componentes evaluados.

La encuesta proporciona una visión de en qué punto se encuentran los países en cuanto a la adaptación y la reforma de sus sistemas de gestión del agua hacia prácticas de gestión hídrica más sostenibles. Los resultados piloto muestran que, de los 108 países estudiados hasta la fecha, cerca de un 10 % ha realizado buenos progresos hacia métodos más integrados y el 50 % ha dado algunos pasos en esa dirección pero necesita incrementar sus esfuerzos, mientras que el 40 % restante se encuentra aún en las etapas iniciales del proceso (véase la **Tabla 2.1**).

Varios países han comenzado, o acaban de pasar por el proceso, de desarrollar elementos de GIRH. Sudáfrica, Uganda y Burkina Faso, con ayuda internacional, han pasado por procesos de planificación de GIRH de varios años que han dado como resultado nuevas políticas, estrategias y leyes nacionales para el desarrollo y la gestión de sus recursos hídricos. Otros países en África también cuentan con grandes oportunidades para hacer progresar sus agendas relacionadas con el agua. Por ejemplo, se está preparando legislación sobre el agua en Congo-Brazzaville y Malawi,

donde puede aprovecharse la oportunidad para promover enfoques integrados de la gestión del agua. Oportunidades similares existen en Asia, tales como con la labor que se está llevando a cabo sobre política hídrica en China, y los procesos de reforma del agua en países como Sri Lanka y Pakistán. El desarrollo también ha sido rápido en Asia central, donde, por ejemplo, Kazajistán y Kirguistán han avanzado hacia el desarrollo de enfoques de GIRH. En América Latina, la reforma del sector de las aguas residuales en Brasil es un claro ejemplo de los procesos de GIRH. Muchos de éstos se encuentran ahora en fase de ejecución o a punto de iniciarse. Otros países de América Latina también han realizado progresos (véase el **Capítulo 14**). Existen, por ejemplo, condiciones políticas e institucionales favorables en Honduras, donde la plataforma multiparticipativa, Plataforma del Agua de Honduras, proporciona un impulso para hacer progresar los métodos de GIRH y otras cuestiones relacionadas con el agua.

Esta evaluación cualitativa no admite, por otra parte, comparaciones entre regiones o países, como ejemplifican los casos de Vietnam o Sierra Leona, clasificados ambos en un estado inicial de desarrollo de enfoques de GIRH. Sierra Leona es un país muy conflictivo donde la atención principal se centra en construir la paz y la estabilidad y reconstruir servicios básicos como los de abastecimiento de agua y de saneamiento; está por tanto lejos de poder comprometerse a aplicar enfoques de GIRH. Vietnam, por otra parte, ha mostrado progresos en los últimos años. En 1988 adoptó una ley nacional del agua y creó un Consejo Nacional sobre Recursos Hídricos y, entre 2000 y 2001, fueron establecidas tres organizaciones de cuenca. Es obvio que el agua se encuentra en uno de los puntos más altos de la agenda política y Vietnam se halla en una buena posición para progresar en la implementación así como en la incorporación de enfoques de GIRH.

La evaluación indicó que los países que han realizado los mayores esfuerzos por adaptar y reformar sus sistemas de gestión del agua hacia prácticas de gestión del agua más sostenibles, han empezado a menudo por centrarse en retos específicos relacionados con el agua tales como hacer frente a sequías perennes o hallar modos de aumentar la cantidad de agua destinada a la agricultura al tiempo que se garantiza el acceso doméstico al agua en las pujantes zonas urbanas. Sudáfrica, por ejemplo, ha desarrollado políticas, legislación y estrategias globales desde 1994 centradas en el agua potable (y más tarde en el saneamiento) para dar expresión a las aspiraciones políticas, económicas y sociales y los valores del nuevo paradigma político democrático.

Recientemente, también se han iniciado otras evaluaciones de planes de GIRH destinadas a medir cuánto han

2. 45 en África, 41 en Asia y el Pacífico y 22 en América Latina. Para más información sobre este tema, véase: www.gwpforum.org.

Tabla 2.1: Disposición de los países para alcanzar el objetivo de Johannesburgo sobre la implementación de planes de GIRH para 2005

Región	Número de países estudiados	Buen progreso	Algunos pasos	Etapas inicial
África				
África central	7		3	4
África oriental	5	1	2	2
Med (Norte de África)	5	1	3	1
África meridional	12	2	5	5
África occidental	16	2	4	10
<i>Total</i>	45	6	17	22
Asia y Pacífico				
Asia central	8	2	4	2
China	1	1		
Sur de Asia	6		4	2
Sudeste de Asia	8		4	4
Pacífico	18	2	8	8
<i>Total</i>	41	5	20	16
América Latina y el Caribe				
Caribe	6		6	
América central	7	2	3	2
Sudamérica	9	1	5	3
<i>Total</i>	22	3	14	5
Total	108	14	51	43

Fuente: GWP, 2003.

progresado los países hacia la adopción e implementación de la GIRH. Un estudio de 2005 sobre el estatus de los planes de GIRH en los países árabes indicó que el progreso es muy irregular en la región. Algunos lugares, como Jordania, Egipto, los Territorios Autónomos Palestinos, Yemen y Túnez tienen en marcha políticas, planes o estrategias hídricas nacionales que incorporan muchos elementos de GIRH. Once de los 22 países incluidos en el estudio necesitan efectuar grandes mejoras en las políticas hídricas para poder llevar a cabo planes de GIRH. El estudio identificó, en la mayoría de estos once países, ambición y esfuerzos en marcha dirigidos a promover el desarrollo de los planes de GIRH. En seis de los países incluidos en el estudio la situación parece progresar menos, echándose incluso en falta en algunos países esfuerzos continuados para desarrollar planes de GIRH (Consejo Árabe del Agua, 2005).

Es importante recalcar que, aun cuando muchos países carecen de elementos de GIRH en sus intentos y aspiraciones de reforma hídrica, ello no debería ser impedimento para que actúen. Es más realista implementar reformas paulatinamente que esperar al "perfecto" documento político que probablemente nunca pasará de la fase de borrador. El **Recuadro 2.6** pone de relieve el hecho de que la formulación y la implementación de la política hídrica pueden tomar caminos muy diferentes.

Políticas hídricas, política y resistencia

Ninguna reforma es más fuerte que su eslabón más débil, o lo que es lo mismo, la implementación. Los últimos años han sido testigo del desarrollo de sofisticadas políticas y planes hídricos en muchas partes del mundo, como en Sudáfrica, en Europa con la Directiva Marco del Agua de la UE y en Chile con la privatización del agua. Algunas de las reformas llevadas a cabo en países en vías de desarrollo han recibido la ayuda de la comunidad internacional y con frecuencia han sido motivadas, al menos en parte, por el activo debate internacional sobre estas cuestiones. Estos logros, no obstante, deben sopesarse reconociendo que los cambios en las políticas a nivel nacional sólo han proseguido a menudo de manera imperfecta hacia su implementación efectiva. Un ejemplo reciente es Zimbabue, donde el contenido real de la reforma hídrica se considera progresista pero donde la reforma se ha estancado debido a la reciente inestabilidad política y a la débil capacidad de implementación.

Existe la tendencia a separar los procesos de formulación de políticas de su implementación. El motivo para ello es que la formulación de políticas corresponde a los responsables de la toma de decisiones, mientras que la implementación está ligada a la capacidad administrativa. Este modo de pensar es demasiado rígido y no reconoce que las políticas cambian a menudo según van pasando desde las administraciones públicas y las burocracias nacionales hasta los niveles locales para su aplicación.

Es más realista implementar reformas paulatinamente que esperar al documento político "perfecto" que probablemente nunca pasará de la fase de borrador

RECUADRO 2.6: EL PROCESO POLÍTICO: DE LA TOMA DE DECISIONES A LA IMPLEMENTACIÓN

La formulación de la política hídrica implica una gran cantidad de decisiones, actores y procedimientos. Se han trazado dos modelos diferentes del proceso de formulación de políticas: el primer modelo muestra la versión lineal e idealizada de inputs y outputs del proceso de formulación de políticas. Etapas típicas de la política son los inputs que constituyen la base para la formulación de políticas, el contenido de las mismas, su implementación y un bucle de retroalimentación. Mientras que estas etapas pueden identificarse en el proceso político, el segundo modelo muestra una versión más realista de cómo se lleva a cabo la formulación de políticas. La formulación de políticas no es un proceso lineal sencillo, sino más bien un asunto embrollado en el que diferentes actores con diferentes intereses y poderes intentan influir sobre los resultados políticos mientras que las diferentes etapas políticas están interrelacionadas y a veces se llevan a cabo de forma simultánea. La apariencia del proceso político, los actores implicados y otros asuntos difieren entre los diversos contextos de desarrollo y dependen de los desafíos hídricos que esta política pretenda afrontar. El modelo no lineal muestra algunos de los factores críticos que configuran la formulación de políticas y su implementación.

En la práctica, la toma de decisiones sobre el agua se lleva a cabo por diversos tipos de organizaciones y aplicando normas formales e informales, como los permisos hídricos o las tradicionales decisiones de reparto. Muchas organizaciones están formalmente constituidas y tienen derechos legales y responsabilidades, mientras que otras muchas son informales y menos visibles para el observador. Los niveles locales tienen una importancia fundamental,

puesto que la implementación debe llevarse a cabo en última instancia en escenarios urbanos y rurales locales. El funcionamiento de estas organizaciones y su dinámica de relaciones tiene repercusión sobre la gobernabilidad del agua y las posibilidades de una gobernabilidad más efectiva.

A nivel local, muchas entidades locales están implicadas en la toma de decisiones relacionadas con el agua: departamentos y organismos de riego, medio ambiente y salud, agencias de desarrollo urbano, organismos de planificación rural y urbana, organismos reguladores, servicios públicos de agua, asociaciones de usuarios del agua, grupos de consumidores y otros tipos de ONG, grupos religiosos, organizaciones y sindicatos de agricultores, municipios, líderes comunales, empresarios locales, etc.

A nivel nacional los parlamentos, los Gobiernos y sus ministerios, los grupos de consumidores, los institutos de investigación, las ONG y otros grupos de interés, los sindicatos, las empresas privadas, etc., desempeñan funciones fundamentales.

El ámbito internacional y las presiones externas pueden muchas veces tener una influencia esencial sobre la reforma hídrica en los países en vías de desarrollo. Esta influencia puede adoptar la forma de presiones para ajustarse a una estructura impuesta por un organismo internacional de desarrollo como parte de un gran proyecto de inversión. También puede adoptar la forma de un préstamo condicional. Éstos son rasgos comunes en los proyectos de ajuste estructural que refuerzan las reformas de las políticas de precios en diversos sectores. Otros tipos de condiciones pueden encontrarse en grandes proyectos nacionales sobre

recursos hídricos que incluyen importantes elementos de reforma institucional o de precios, como fue el caso en Pakistán y México. Aunque todavía no sea común, ni su uso esté ampliamente extendido en el sector hídrico, los acuerdos comerciales que afectan al sector agrícola pueden imponer la reestructuración del sistema de precios en un país como parte de las condiciones para que ese país pueda sumarse al acuerdo regional. Un ejemplo de esta cooperación regional es la reciente Directiva Marco del Agua en Europa (véase el **Capítulo 14**). Ésta es una pieza legislativa que guiará las políticas hídricas europeas en las próximas décadas. En el caso específico de la Unión Europea, los sectores económicos dependientes del agua (la agricultura) y las externalidades medioambientales probablemente relacionadas con el agua constituyen una fuerza impulsora de acuerdos regionales (DFID, 2002). Otro conjunto de organizaciones que pueden afectar a las políticas nacionales son las comisiones regionales de cuencas (la Comisión del Río Mekong y la Iniciativa de la Cuenca del Nilo son dos ejemplos). Diferentes tipos de ONG internacionales son también actores importantes para la defensa y la promoción de la cooperación y la investigación. Además, las compañías multinacionales del agua están actualmente desempeñando un importante papel en el desarrollo e implementación de políticas en los países en vías de desarrollo. Hay una plétora de organizaciones del agua que van desde los escenarios más locales hasta el ámbito mundial. La efectividad de estas organizaciones y el modo en que se relacionan entre sí y con otras organizaciones determina los resultados de la gobernabilidad.

El modelo político lineal



Fuente: Gooch y Huitema, 2004.

El modelo político no lineal



Los responsables de implementar las políticas pueden responder al cambio político de diferentes maneras: pueden implementar reformas parcial o totalmente, o si la resistencia interna a la reforma es alta y viene combinada con un control poco estricto por parte de los niveles de formulación de políticas, éstos pueden ignorar por completo las nuevas políticas. Es evidente, por tanto, que las autoridades políticas no deberían rehuir la responsabilidad de la implementación y, en cambio, tendrían que asegurarse de que ésta disponga de las capacidades y la financiación adecuadas para ser efectiva.

Puesto que las reformas cambian el status quo, puede esperarse tanto apoyo como oposición a los programas de reforma por parte de los grupos afectados. Las reformas institucionales generan la implicación activa de los grupos de interés que pueden verse afectados de forma directa o indirecta. En algunos casos, el organismo encargado de la implementación puede no tener un programa de reforma que coincida con el del Gobierno que inicia la reforma. Por ejemplo, un análisis de las partes implicadas en una propuesta de reforma de fijación de precios para la capital de Honduras, Tegucigalpa, muestra que el organismo público encargado del abastecimiento de agua a la ciudad fue uno de los principales opositores a la reforma. Uno de los objetivos principales del organismo era conseguir un poder continuado sobre el reparto y la administración del agua. Como dato interesante, el caso de Tegucigalpa también demostró que el principal apoyo para la reforma fue prestado y liderado por organismos externos internacionales de desarrollo pero que, en este caso, ello no fue suficiente para que la reforma tuviera lugar. Se vio que, para que la reforma pudiese seguir adelante, se necesitaba el apoyo de los principales centros de poder nacional, como el del presidente y de los ministros clave del Gobierno (Strand, 2000; DFID, 2002). Una situación similar de oposición a la reforma es la descrita por Wambia (2000) en el caso de Pakistán, donde ciertos organismos gubernamentales, junto con algunos ministerios, se opusieron a la reforma porque creían que les afectaría negativamente. Parte de la reforma consistía en transferir poder y recursos financieros del ministerio encargado de la irrigación y sus oficinas regionales a las denominadas Juntas de Zona.

En los sistemas de gobernabilidad que fomentan un clima político de no implementación, la toma de decisiones tiende a ser discrecional, impredecible y no muy propicia a que los ciudadanos influyan en ella. La implementación y asignación de los recursos tienden a beneficiar a la élite gobernante, o a determinados grupos o individuos estrechamente ligados a dicha élite. Muchos actores de la sociedad civil de países en vías de desarrollo son muy conscientes de lo limitado del compromiso y de las capacidades del Gobierno para seguir adelante con el desarrollo político y hacer frente a las presiones externas. Como resultado de ello, numerosas ONG y otros actores de la sociedad civil, sobre todo los que no

tienen influencia política y financiera, no ven demasiado sentido a implicarse en procesos políticos. Muchas ONG tienden a defender que no merece la pena el esfuerzo de influir sobre una política que no va a llevarse a cabo. Puesto que una implementación limitada también se presta a una toma de decisiones discrecional, muchas ONG intentan, por el contrario, maniobrar en un escenario político local y nacional informal, a menudo por medio de relaciones directas, mediante las que pueden influir en la toma de decisiones a favor de su causa. Consiguientemente, y debido a una toma de decisiones más discrecional y adaptada a cada circunstancia, muchas ONG de países en vías de desarrollo creen que es mejor influir sobre la implementación de una política por medios informales antes que a través de contenidos políticos. Puede haber muchas otras barreras, tanto manifiestas como ocultas, a la implementación efectiva de las políticas: la falta de capacidades o recursos en los departamentos gubernamentales; la resistencia por parte de funcionarios escépticos; la presión por parte de grupos de interés, como industriales o agricultores; los problemas relacionados con otros aspectos legales y políticos, que pueden bloquear una implementación efectiva, como los cambios en las prácticas de gestión de la tierra que también afectan a los recursos hídricos. En los diversos intentos internacionales de promover el desarrollo de políticas, deben no obstante reconocerse plenamente las realidades políticas de dicho país.

Reforma de la política hídrica: ¿por dónde empezar?

Si bien el desarrollo de la política hídrica ha progresado durante la pasada década, dicho progreso ha sido desigual y aún quedan importantes retos que afrontar. Muchas reformas gubernamentales fracasan porque, una vez implementadas, producen resultados insatisfactorios al no ir nunca más allá. ¿Cómo mejorar las perspectivas de éxito? Se ha comprobado que “un programa de reforma tendrá éxito si existe racionalidad económica en su planteamiento, sensibilidad política en su implementación y una estrecha y constante atención a las interacciones político-económicas y a los factores socio-institucionales, con el fin de determinar en cada caso la dinámica a seguir” (Cordova, 1994). En particular, se necesita en primer lugar una mayor comprensión de las fuerzas que conducen al desarrollo de la política y, de manera crítica, una dirección coordinada para asegurar que se siguen las políticas hasta su implementación. También son necesarios mecanismos efectivos de retroalimentación y evaluación, de modo que las consecuencias de la implementación de la política en cuestión puedan servir a futuros desarrollos políticos. Hay muchos componentes que son críticos para lograr el éxito de una reforma política. Por ejemplo, algunos estudios sobre implementación de políticas sugieren que, para maximizar la probabilidad de éxito, o minimizar las de fracaso, resulta esencial considerar tres cuestiones estratégicas clave: limitar

... los responsables políticos no deberían rehuir la responsabilidad de la implementación y tendrían que asegurarse de que ésta disponga de las capacidades y la financiación adecuadas para ser efectiva

Las limitadas oportunidades de financiación en países de bajos ingresos exponen a los responsables de la toma de decisiones y del desarrollo de políticas nacionales a las presiones de las instituciones de crédito y de los donantes internacionales

el alcance de los cambios, limitar el papel de los donantes y dar un fuerte liderazgo a la reforma permitiendo al mismo tiempo que la gestión se mantenga en un plano discreto (Polidano, 2001).

A continuación se detallan algunos de los aspectos clave para salvar los obstáculos políticos:

- **Reconocimiento del papel de la política y desarrollo de estrategias en consecuencia:** Aunque la mayoría de las reformas requieren una aportación técnica, el proceso en sí mismo es esencialmente político y por tanto implica compromisos políticos, negociaciones y resultados negociados. En la mayoría de los casos, la adecuada presentación, secuenciación, constitución de alianzas y comunicación de la reforma puede llevar a una reforma con un contenido más tolerable que podrá implementarse más fácilmente. El equilibrio de poder entre los actores políticos, sociales y económicos fundamentales tendrá un impacto significativo en los resultados de las reformas.
- **Asegurar un apoyo y compromiso político de alto nivel:** Sin un compromiso político de alto nivel para llevar a cabo la reforma, será muy difícil pasar de la formulación política a la implementación. Todo el Gobierno necesita implicarse para garantizar que se proporcionen suficientes recursos y capacidades para lograr los objetivos de la reforma.
- **Centrarse en el proceso y aprovechar el momento:** La gestión del proceso político, que hasta el momento ha recibido muy poca atención, no es menos importante. Algunos estudios políticos sugieren que el proceso es incluso más importante que el contenido político real. El ritmo de la reforma es también importante. Según las "hipótesis de crisis", hace falta una crisis real o percibida debida a inundaciones o sequías para crear las condiciones en las que sea políticamente posible llevar a cabo la reforma. La "hipótesis de la luna de miel" sugiere que es más fácil implementar una reforma inmediatamente después de que un Gobierno tome posesión (Williamson, 1994).
- **Participación e inclusión:** Una formulación e implementación política efectiva requiere transparencia e inclusión. Por ejemplo, ¿influyen los medios de comunicación y los grupos de la sociedad civil que éstos representan las necesidades y los intereses de los grupos vulnerables, como pueden ser los pueblos indígenas, las mujeres y los niños y los ecosistemas amenazados, en el ritmo y contenido de las decisiones sobre los cambios de política? La inclusión y el compromiso activo no sólo se refieren a la sociedad civil, sino también a los diferentes organismos gubernamentales a distintos niveles.
- **Propiedad nacional del proceso y contenido de la política:** Las limitadas oportunidades de financiación en los países de bajos ingresos exponen a los responsables de la toma de decisiones y del desarrollo de políticas nacionales a presiones de las instituciones de crédito y de los donantes internacionales. Si un país no desarrolla una determinada política "internacionalmente exigida", puede tener que enfrentarse a dificultades a la hora de conseguir préstamos internacionales y fondos para proyectos de desarrollo. No es raro que muchos países de baja renta se vean obligados, debido a la presión externa, a llevar a cabo políticas, planes y programas de desarrollo que no son "propiedad de la nación" y que tienen pocas posibilidades de ser implementados realmente.
- **Permitir un cambio paulatino y un plazo adecuado para el éxito de la reforma:** Las reformas deben prepararse bien porque, una vez iniciadas, es a menudo difícil modificarlas. Si es posible, la reforma ha de ser lo menos compleja posible y hay que evitar fijarse demasiados objetivos al mismo tiempo. La reforma es un proceso paulatino que a veces puede ser terriblemente lento. Por otro lado, la gestión de los procedimientos políticos es laboriosa y requiere mucho tiempo, lo cual no debe subestimarse. Aunque la reforma política es un proceso continuo y la transformación se produce con el tiempo, resulta importante mantener el impulso político en el tiempo.
- **Compensar a los perdedores de la reforma política:** Unos mecanismos adecuados de compensación, negociados con los participantes, son parte importante de una reforma. A los que salen perdiendo considerablemente en una reforma se les debe compensar adecuadamente: pagar una suma justa como compensación es importante para ganarse apoyos y evitar conflictos sociales y políticos que puedan poner en riesgo o ralentizar la reforma. En caso de reformas en la fijación del precio del agua, puede que varios grupos o aspectos específicos, como por ejemplo los pobres o el medio ambiente, deban abordarse específicamente. Por ejemplo, velar por las necesidades de las personas pobres puede suponer tener que incluir una estructura tarifaria diferenciada.
- **Mejorar la coordinación:** Las actividades descoordinadas de los donantes aumentan el riesgo de sobrecargar la capacidad de los Gobiernos y ralentizar el trabajo de reforma. Los donantes también deberían ser más flexibles en cuanto al diseño y la implementación de las reformas para permitir más experimentación por parte de los Gobiernos. Diferentes formas de tensión y competencia entre los diversos organismos gubernamentales son comunes. Es por tanto de suma importancia que el liderazgo político de la reforma siga intacto para permitir una coordinación efectiva y una amplia implicación que vaya desde los



organismos gubernamentales centrales hasta las administraciones regionales y locales.

- **Hacer un seguimiento de la implementación y de los impactos:** El seguimiento de la reforma y de la implementación de la política es un área a menudo desdeñada por los Gobiernos. Se han hecho algunos intentos para un seguimiento más sistemático del progreso y del impacto de la reforma hídrica, pero aún queda mucho por hacer en este campo para examinar si el progreso reivindicado en la reforma hídrica también repercute de un modo positivo sobre el uso sostenible de los recursos hídricos y la mejora de los servicios hídricos. Un seguimiento efectivo también implica que las políticas puedan ser ajustadas para permitir una reasignación financiera entre las distintas prioridades de la reforma.

2b. Los derechos sobre el agua

La propiedad o el derecho al uso de un recurso significa poder y control. Aunque pueda parecer simple, los derechos y la propiedad del agua a menudo mantienen una compleja relación con la gobernabilidad del agua. Cómo se definen los derechos de propiedad, quién se beneficia de estos derechos y cómo éstos se ejercen en la práctica son cuestiones centrales que necesitan mayor clarificación en las actuales políticas y legislaciones hídricas. La inseguridad de los derechos sobre el agua, los desajustes entre la legislación oficial y los derechos consuetudinarios sobre el agua y una distribución desigual de los derechos sobre el agua son fuentes frecuentes de conflicto y pueden ocasionar decisiones inapropiadas para un uso eficiente de los recursos hídricos y un reparto equitativo. Además, el problema de gestionar las menguantes reservas de aguas subterráneas o los fondos de pesca, que muchas veces carecen de derechos claros de uso, es un difícil reto de gobernabilidad del agua.

Los derechos sobre el agua se pueden definir como “demanda autorizada de uso de (o de parte de) un flujo de agua superficial o subterránea, incluyendo determinados privilegios, así como las restricciones, obligaciones y sanciones que acompañan a dicha autorización y, entre los cuales, un elemento clave es el poder de tomar parte en la toma de decisiones colectiva sobre gestión y dirección del sistema” (Beccar et al., 2002). Los derechos sobre el agua están inextricablemente unidos a la propiedad.

Unos derechos coherentes y bien definidos sobre el agua son fundamentales para abordar las situaciones de incremento de la competencia entre usuarios del agua, un tema importante que se trata con más detalle en el **Capítulo 11**. La gestión del agua es una actividad compleja; el agua es un recurso móvil ligado a unos valores económicos, sociales y medioambientales muy diferentes y a veces en competencia. Aunque los usuarios del agua compiten por un mismo recurso y luchan por un mayor control sobre el mismo, éstos también

necesitan cooperar si quieren hacer un uso más efectivo del agua y mantener la cantidad y calidad del agua a la larga. Esto a veces ocurre en contextos legales “plurales”, donde los sistemas normativos formales e informales pueden chocar entre sí. Por ejemplo, en Sudáfrica, la gestión del agua pasó de ser una actividad colectiva precolonial a ser un recurso regulado públicamente bajo el derecho romano-neerlandés que luego se transformó bajo la jurisprudencia anglosajona cuando se captó como un recurso privado para beneficio de una pequeña minoría. Uno de los objetivos principales de la actual Ley del Agua sudafricana de 1998 es redistribuir los derechos sobre el agua concediendo permisos para el uso del agua a segmentos de la sociedad que previamente habían sido discriminados³. La minimización y la resolución de los conflictos y las disputas por el agua requieren unos derechos sobre el agua claros y coherentes que contengan unos principios y estrategias de gestión que puedan armonizarse con las fluctuaciones de la oferta y la demanda de agua.

Se ha señalado, por ejemplo, que los derechos sobre el agua proporcionan el eje de las estrategias de gestión del agua en la agricultura a pequeña escala y en muchos contextos locales que basan su uso del agua en tradiciones. Los derechos sobre el agua definen quién tiene acceso a la misma y de qué modo el usuario puede tomar parte en la toma local de decisiones referentes al agua. Los derechos también especifican los papeles y responsabilidades referentes a la operación, el mantenimiento, el seguimiento y la fijación de políticas. En este sentido, los derechos sobre el agua manifiestan las relaciones sociales y estructuras de poder local relativas a quién se incluye o excluye de los beneficios del agua y qué incluyen los diversos derechos y responsabilidades. Las prácticas de gestión del agua en los Andes, por ejemplo, han mostrado que las desigualdades sociales y políticas pueden impedir el éxito de la acción colectiva. Sin embargo, estas prácticas también ha mostrado que la gestión colectiva del agua puede llevar a una distribución del agua más equitativa, además de reforzar la posición negociadora de los actores más débiles (Boelens y Hoogendam, 2002). La importancia fundamental de los derechos sobre el agua no es exclusiva de la agricultura a pequeña escala o de los sistemas indígenas, sino igualmente es importante para la sociedad en general.

Desde un punto de vista legal formal, el agua se considera en muchos países una propiedad del Estado. Muchos Gobiernos han ignorado en gran medida los derechos sobre el agua tradicionales o consuetudinarios. Esto se inició durante el colonialismo y continuó durante el desarrollo dirigido por el Estado y la “revolución verde”. Por ejemplo, en muchos países en vías de desarrollo el Estado se encarga de las redes de irrigación a gran escala y de la distribución de los permisos sobre el agua. Pero, paralelamente, los derechos sobre el agua aún son considerados por muchos agricultores locales y otros usuarios del agua como una propiedad común donde las

Aunque pueda parecer simple, los derechos y la propiedad del agua a menudo mantienen una relación compleja con la gobernabilidad del agua

3. Véase www.thewaterpage.com/leestemaker.htm.

*... existe
consenso en
que el
establecimiento
de unos
derechos sobre
el agua bien
definidos y
coherentes
puede conducir
a una serie
de beneficios
sociales,
económicos
y medio-
ambientales...*

comunidades gestionan el agua basándose en derechos tradicionales. En algunos lugares, los derechos sobre el agua también se están privatizando y se están estableciendo mercados del agua que incluyen derechos negociables. Esta multiplicidad de derechos sobre el agua puede llevar a situaciones de confusión y conflicto sobre las funciones y las responsabilidades de concesión de derechos entre los distintos organismos gubernamentales así como a directrices poco claras sobre la operación y el mantenimiento. Aún existen demasiados casos en los que los recursos hídricos y las redes de infraestructuras relacionadas se equiparan en la práctica a una propiedad de acceso libre (propiedad de nadie), lo que puede desembocar en una "tragedia comunal". Esto puede derivar a la larga en un fracaso de gestión donde ningún usuario o Gobierno se sienta responsable de mantener los recursos hídricos superficiales y subterráneos (su cantidad y calidad) y las infraestructuras relacionadas. Por tanto, dentro de un mismo país, los derechos sobre el agua pueden adoptar múltiples formas e ir desde derechos consuetudinarios y prácticas locales, normas gubernamentales y procedimientos burocráticos hasta la privatización y unos derechos sobre el agua negociables. La reforma hídrica debería reconocer cada vez más esta multiplicidad de derechos sobre el agua, lo que ofrecería medios mejores y más realistas para mejorar la actual distribución del agua.

A pesar de los diversos puntos de vista sobre la continuidad de los derechos sobre el agua, existe consenso en que el establecimiento de unos derechos sobre el agua bien definidos y coherentes puede conducir a una serie de beneficios sociales, económicos y medioambientales:

- Puede promover un uso equitativo del agua entre los grupos de usuarios existentes y facilitar un acceso mejorado al agua a grupos a los que anteriormente se les habían negado unos derechos formales o informales sobre el agua.
- Puede mejorar la eficiencia de la asignación de los suministros existentes de agua. Por ejemplo, aquellos que requieran unos recursos hídricos adicionales, como por ejemplo las ciudades en crecimiento, pueden satisfacer sus necesidades adquiriendo los derechos sobre el agua de los que están utilizando el agua para fines de escaso valor.
- Puede proporcionar una base para mejorar la información y los datos hidrológicos para gestionar el recurso de un modo más efectivo.
- Aumenta la voluntad de asumir riesgos económicos para invertir en una mejor gestión del agua y en prácticas, tanto en contextos rurales como urbanos, repercutiendo así de forma positiva en las oportunidades de medios de

sustento productivos. Ello también puede reducir la presión sobre los recursos hídricos, ya que es probable que los que disponen de derechos sobre el agua tengan incentivos para promover la sostenibilidad del agua.

El uso y la tradición en los derechos sobre el agua

Los usos y tradiciones locales son factores importantes a la hora de definir la gestión del agua, el reparto y la mediación en los conflictos a nivel comunitario. Los derechos consuetudinarios se basan a menudo en las tradiciones y normas comunitarias. En muchos casos, los derechos consuetudinarios representan sistemas de toma de decisiones sobre la gestión de los recursos hídricos que determinan el uso local del agua y los derechos y obligaciones que lo acompañan. Por ejemplo, en los Andes hay una multiplicidad de sistemas locales consuetudinarios de toma de decisiones sobre el riego comunitario que regulan quién obtiene qué agua, cuándo y cómo (Beccar, 2002). Los derechos consuetudinarios pueden gobernar una serie de actividades sociales y económicas locales relacionadas con el agua como el riego, el agua para uso doméstico, las pesquerías, el ganado, las plantas y animales, las prácticas funerarias y los servicios medioambientales suministrados por las cuencas hidrográficas. Generalmente, los derechos consuetudinarios no son estáticos, sino que pueden evolucionar a lo largo del tiempo como respuesta a una legislación formal y al cambio en las condiciones hidrológicas y socioeconómicas locales. Beccar (2002) ha señalado que, con frecuencia, los derechos consuetudinarios no se toman en cuenta en la legislación oficial sobre derechos sobre el agua y en los proyectos de desarrollo. Un estudio llevado a cabo en la cuenca del río Pangani en Tanzania reveló que, de 2.265 extracciones de agua, sólo 171 estaban basadas en derechos formales sobre el agua (Hodgson, 2004). Esto puede conducir a choques entre los derechos y normas oficiales y no oficiales y hacer que la legislación y los proyectos de desarrollo sean menos eficaces. Aumentar las capacidades locales de toma de decisiones y reflejar la gestión y derechos consuetudinarios sobre el agua en la legislación formal relacionada con las prácticas de riego y otras actividades vinculadas al agua puede ser un modo más auténtico de reconocer los derechos consuetudinarios locales sobre el agua y los sistemas de gestión (Beccar, 2002).

Por ejemplo, los derechos consuetudinarios de los usuarios del agua se reconocen en el derecho fluvial japonés (véase el **Capítulo 14**). Los derechos de los usuarios en Japón son de dos tipos: "derechos sobre el agua permitidos" y "derechos sobre el agua consuetudinarios". Los primeros son concedidos por el administrador de la cuenca al usuario del agua en cumplimiento de la ley fluvial, mientras que los segundos se adjudican a los usuarios de aguas fluviales cuyo uso se remonta a una época anterior al establecimiento (en 1896) de la ley fluvial japonesa. Los usuarios con derechos consuetudinarios sobre el agua están obligados a notificar al

administrador de la cuenca los detalles de su uso del agua, como por ejemplo el fin al que destina el agua del río, la cantidad utilizada, las condiciones de uso y el lugar de extracción. La mayoría de los derechos consuetudinarios sobre el agua se refieren al agua para riego agrícola. Actualmente, los derechos consuetudinarios sobre el agua representan aproximadamente el 70% de los derechos sobre el agua para la agricultura de regadío. Desde 1960 ha habido una demanda creciente de agua para uso doméstico e industrial y la conciliación de los derechos sobre el agua en épocas de sequía ha sido un tema importante. Debido a ello, se establecieron normas para intentar proteger los derechos consuetudinarios existentes sobre el agua y ajustar el uso del agua a la nueva ley del agua que entró en vigor en 1964. La ley fluvial enmendada de 1997 incorporó medidas adicionales para reconciliar los diferentes usos del agua a fin de evitar conflictos en caso de sequías extremas (Kataoka, 2005).

Es importante decir que existe el peligro de idealizar los derechos y las normas consuetudinarios esperando que éstos tomen automáticamente en cuenta las necesidades de toda la comunidad. Con frecuencia, se ha señalado que los medios consuetudinarios de asignación y gestión de los recursos hídricos pueden reflejar relaciones de poder locales desiguales (Hodgson, 2004). En estos casos, debería ser imperativo para los sistemas judiciales oficiales el asegurarse de que los grupos más desfavorecidos económicamente y con menos poder estén protegidos contra las desigualdades locales en la distribución y gestión del agua. Por encima de todo, sin embargo, la lección que hay que aprender es que resulta imposible explotar completamente los beneficios potenciales de los proyectos y gestión del agua sin tener en cuenta los derechos consuetudinarios sobre el agua y los modos locales de gestionar los recursos hídricos. Tener en cuenta las prácticas hídricas locales debería formar parte de cualquier reforma relacionada con el agua con el fin de minimizar los costes sociales y económicos que pueden suponer la oposición local a las reformas y proyectos de desarrollo hídrico.

2c. El agua como un derecho humano

Se estima que, para garantizar nuestras necesidades básicas, cada persona necesita de 20 a 50 litros de agua libre de contaminantes perjudiciales al día (Naciones Unidas, 2003).

Durante las últimas tres décadas, el agua ha sido el tema central de numerosas conferencias internacionales, que la han reconocido como una necesidad básica humana, y otras han ido aún más lejos, al afirmar explícitamente el derecho al agua. El derecho al agua sólo se refrendó de manera implícita en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En 1977, el Plan de Acción de Mar del Plata afirmó: "Todos los pueblos, independientemente de su nivel de desarrollo y condiciones sociales y económicas, tienen derecho a tener acceso al agua potable en cantidad y calidad acorde a sus necesidades básicas"⁴. El reconocimiento del agua como un derecho continuó con la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (CDN)⁵. El artículo 24 de la CDN, que reproduce el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, señala que la infancia tiene derecho a disfrutar de las mejores condiciones de salud. Entre las medidas necesarias para garantizar este derecho se incluyen "luchar contra las enfermedades y la desnutrición, mediante, entre otras cosas, un suministro adecuado de alimentos nutritivos y de un agua potable limpia".

En 2002, el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CIDECS) aprobó la Observación General sobre el derecho al agua (véase el **Recuadro 2.7**). El comité enfatizó la responsabilidad legal del Gobierno de satisfacer el derecho y definió el agua como un bien social, cultural y económico además de ser un artículo económico. El derecho al agua se aplica fundamentalmente al agua de calidad y cantidad aceptables para "uso personal y doméstico", poniendo énfasis, de hecho, en un abastecimiento de agua y saneamiento "asequibles". Se reconoce la necesidad de acceso al agua para la agricultura y otros usos productivos, pero aunque "el agua es necesaria para una gran variedad de propósitos (por ejemplo, asegurar la producción económica y los

4. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en Mar del Plata, Argentina, del 7 al 18 de marzo de 1977.

5. www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/crc.htm.

RECUADRO 2.7: EL DERECHO AL AGUA: OBSERVACIÓN GENERAL 15

Naciones Unidas reafirmó el derecho al agua el 26 de noviembre de 2002, señalando que dicho derecho es "indispensable para llevar una vida con dignidad humana" y un prerrequisito para la realización de otros derechos humanos". Por medio de su Observación General 15, el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales declaró: "El derecho humano al agua da derecho a todo el mundo a disponer de

un agua suficiente, segura, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico". Aunque el derecho al agua ha estado implícito en los derechos a la salud, la vivienda, los alimentos, la vida y la dignidad consagrados en otras convenciones internacionales, como la Carta Internacional de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño, la Observación General 15 es el primer documento

que se centra explícitamente en el derecho al agua y las responsabilidades de los Gobiernos de proporcionar agua limpia y saneamiento adecuado a todos.

Fuente: El texto completo de esta Observación General está disponible en: www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94?OpenDocument.

... el derecho humano al agua puede tener el efecto no deseado de ser causa de disputas entre países vecinos que comparten el agua

medios de sustento) debe concederse prioridad en su asignación al derecho a disponer de agua para uso personal y doméstico”.

La Observación General defiende una “realización progresiva” del derecho y reconoce que puede haber limitaciones debidas a la escasez de agua. La Observación también se refiere al papel de los donantes y a su responsabilidad de ayudar proporcionando asistencia financiera y técnica. Resulta importante no confundir el derecho al agua con los derechos sobre el agua. Además sería erróneo interpretar la Observación General como un derecho al agua gratuita. La Observación es clara en este sentido e incluye disposiciones sobre la “accesibilidad económica” del agua y la definición de servicios hídricos “asequibles”.

Sólo unos pocos países han contraído compromisos legales formales de reconocimiento del derecho al agua, pero aún menos han incluido un derecho al agua explícito en sus constituciones y llevado a cabo una implementación real (Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos, 2004). Un ejemplo de esto es Sudáfrica. El artículo 27 (1b) de la Declaración de Derechos de la Constitución de Sudáfrica afirma: “Todo el mundo tiene derecho a tener acceso a una cantidad suficiente de alimento y agua”⁶. Actualmente se están desarrollando en Sudáfrica políticas y medidas hídricas para implementar este derecho (véase el **Capítulo 14**).

Hoy día, hay signos de que el derecho humano al agua está obteniendo más reconocimiento nacional e internacional. Según el Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (2004), entre los progresos más recientes pueden citarse los siguientes casos:

- En 2004, un referéndum en Uruguay refrendó el derecho humano al agua en la Constitución al votar más del 64% de la población a favor de la enmienda. Kenia, en su borrador constitucional de 2004, tomó en consideración la inclusión explícita del derecho al agua y al saneamiento en su legislación.
- Los tribunales de India, Argentina, Brasil y Sudáfrica revocaron, en algunos casos, decisiones de corte del suministro de agua a las personas pobres que no se lo podían costear.
- El Equipo de Tareas del Milenio sobre agua y saneamiento recomendó que la comunidad internacional explorase vías para el derecho al agua con el fin de influir en la política nacional de agua y saneamiento.

¿Es importante reconocer el agua como un derecho humano?

Durante mucho tiempo, la comunidad internacional ha reconocido explícitamente el derecho humano al alimento. Sin embargo, hay personas que siguen muriendo de hambre y casi mil millones de personas siguen estando desnutridas. ¿Reconocer explícitamente el derecho humano al agua, tiene alguna repercusión práctica sobre la vida de las personas?

El reconocimiento del agua como un derecho humano puede tener un impacto significativo en las leyes, políticas, labores de defensa y programas de desarrollo hídrico. Ello también puede ser un medio para promover un mayor esfuerzo por parte de la comunidad internacional y los Gobiernos locales para mejorar la gestión de los recursos hídricos y para alcanzar los ODM sobre el abastecimiento de agua y saneamiento. Dicho reconocimiento podría además servir como medio de aumentar la presión para traducir el derecho al agua en obligaciones y responsabilidades específicas legales en el ámbito nacional e internacional: “Poner énfasis en el derecho humano de acceso al agua potable es más que poner énfasis sobre su importancia. Ello cimienta la prioridad en la base de los derechos sociales y económicos, enfatiza las obligaciones de los Estados de garantizar el acceso e identifica las obligaciones de éstos de proporcionar apoyo en el ámbito internacional y nacional” (Jolly, 1998). Potencialmente, esto también puede apoyar los marcos legales nacionales e internacionales que regulan el acceso al agua y contribuyen a la resolución de los conflictos por el agua. Finalmente, reconocer explícitamente el derecho humano al agua puede ayudar a situar los problemas del agua en los puestos más altos de las agendas políticas de todo el mundo.

Pero, yendo más allá del sentido legal del agua como derecho humano, quedan muchas preguntas prácticas fundamentales a la espera de obtener una respuesta significativa para poder llevar a cabo su implementación: ¿Qué aspectos debería considerar dicho derecho? ¿Cuáles son los beneficios económicos y sociales concretos? ¿Qué mecanismos prácticos se requerirían para su implementación efectiva? ¿Cómo se puede implementar dicho derecho si las localidades concretas carecen de las infraestructuras necesarias? ¿Quién debería pagarlo? ¿Debería recaer la responsabilidad únicamente sobre los Gobiernos o también deberían compartirla las personas individuales, las comunidades y los actores privados? (Scanlon et al., 2004). Entre las preocupaciones expresadas se incluye el hecho de que las cuestiones relativas a la obligación y responsabilidad sobre el agua (por ejemplo, obligación de no contaminar) no están suficientemente enfatizadas y que los derechos mínimos al agua (por ejemplo, 40 litros por persona y día) pueden proporcionar excusas a los Gobiernos para limitar el abastecimiento de agua a partir de dicho nivel. Como ya se citó anteriormente, el consumo de agua per cápita diario en Europa y Norteamérica ronda entre los 250 y 600 litros. Por tanto, es evidente que desde una perspectiva de desarrollo, se requiere más agua o una mayor eficiencia en

6. www.info.gov.za/documents/constitution/1996/96cons2.htm.

el uso del agua, además de cubrir las necesidades básicas. Hasta el momento, el debate sobre el agua como derecho humano ha girado en torno al agua potable segura, pero muy poco se ha dicho en cambio sobre el saneamiento. Además, las necesidades básicas de agua para actividades económicas directas, como la producción agrícola e industrial, no se han considerado parte de la agenda sobre el derecho humano al agua.

También se ha expresado preocupación sobre el hecho de que el derecho humano al agua pueda tener el efecto no deseado de ser causa de disputas entre países vecinos que comparten el agua. Según la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la Navegación de 1997, un país no puede explotar un recurso de agua compartida de modo que prive a los individuos de un país vecino del acceso a ella para cubrir sus necesidades humanas básicas (véase el **Capítulo 11**). En la práctica, este tipo de conflicto es poco probable que se dé.

A nivel nacional, los Gobiernos son responsables de proporcionar un adecuado abastecimiento de agua y saneamiento a sus ciudadanos y asegurar que éstos cumplen con la legislación sobre agua en vigor. En términos prácticos, ello significa que los actores relevantes participen en la toma de decisiones, que dichas decisiones sean transparentes y que la información esté al alcance de todos para que los ciudadanos puedan actuar en función de la información que se les proporciona. Pero, ¿hasta qué punto tienen los Gobiernos la obligación de proporcionar el derecho al agua a sus ciudadanos? Si bien los numerosos manifiestos internacionales y las declaraciones formales de conferencias que apoyan el derecho al agua no exigen directamente a los Estados que satisfagan las necesidades individuales de agua, el artículo 2(1) del ICESCR obliga a los Gobiernos a proporcionar el entorno institucional, económico y social necesario para ayudar a las personas a hacer realidad progresivamente esos derechos. Se ha argumentado que, en determinadas circunstancias, como cuando los individuos no

pueden cubrir sus necesidades básicas por razones ajenas a su voluntad, entre las que se incluyen los desastres naturales, la discriminación, el empobrecimiento económico o la discapacidad, son los Gobiernos los que deberían hacerse cargo de cubrir sus necesidades básicas de agua. En estas circunstancias, cubrir estas necesidades hídricas básicas tiene que ser prioritario a cualquier otro gasto para el desarrollo económico. Ello también puede requerir recursos financieros adicionales (Gleick, 1996).

Según un reciente estudio, varios casos (Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos, 2004), tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo, demuestran que existe un derecho al agua legalmente exigible. Los casos de la comunidad mapuche de los Paynemil y de la Colonia Valentina Norte en Argentina han exigido que los Estados traten la cuestión de la contaminación de las fuentes de agua potable, como se ilustra en los **Recuadros 2.8 y 2.9**. Casos de otras partes del mundo también sugieren que llevar el tema a los tribunales puede ser una buena manera de tratar los problemas locales del agua. Por ejemplo, casos llevados a los tribunales en India obligaron a las autoridades a reconsiderar planes para excavar pozos en una serie de islas pues, a nivel local, se expresó la inquietud de que ello pudiera afectar a la calidad del agua. En otro caso, las autoridades locales indias fueron instadas por el tribunal a actuar inmediatamente para solucionar el problema del saneamiento inadecuado. Estos casos muestran, entre otras cosas, que la implementación efectiva del derecho humano al agua requiere que el sistema judicial funcione y que la información relevante sobre el agua sea accesible al público.

2d. ¿Está la corrupción drenando el sector del agua?

Dentro de las instituciones públicas del agua, la corrupción sigue siendo uno de los retos a los que menos atención se presta. Históricamente, las organizaciones bilaterales y multilaterales y sus clientes han aceptado de modo más o menos tácito la corrupción en la prestación del servicio

RECUADRO 2.8: GARANTIZAR EL ABASTECIMIENTO DE AGUA A LOS GRUPOS DE BAJOS INGRESOS

En la ciudad argentina de Córdoba una compañía de servicios hídricos cortó, por falta de pago, el suministro de agua a diecinueve familias de baja renta. Como respuesta, las familias demandaron a la compañía, argumentando que el corte fue ilegal y que la compañía no había cumplido con su obligación legal de suministrar 50 litros de agua al día, suministro que debía hacerse se pagara o no. También indicaron que dicho suministro mínimo de

50 litros era inadecuado. Las familias pidieron al tribunal que obligase a la compañía a suministrarles un mínimo de 200 litros de agua diarios por familia. El juez rechazó el argumento de que la decisión de la compañía de cortar o restringir el suministro de agua por falta de pago era ilegal. Sin embargo, reconoció que la obligación contractual de suministrar un mínimo de 50 litros de agua bajo cualquier circunstancia era

claramente insuficiente para una familia estándar. Por ello, exigió a la compañía que suministrase un mínimo de 200 litros por hogar.

Fuente: Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos, 2004.

RECUADRO 2.9: SALVAGUARDAR EL DERECHO A UN ABASTECIMIENTO DE AGUA SEGURA

La comunidad mapuche de los Paynemil en Neuquén, Argentina, 1995

Las personas de la comunidad descubrieron que la planta de la compañía estaba contaminando la fuente local de agua. La comunidad, junto con un instituto universitario, presentó quejas a seis autoridades locales distintas acerca de la contaminación potencial con metales pesados de los acuíferos de los que la comunidad extraía su agua potable. Como parte de la queja, se presentaron estudios de casos que demostraban que el agua no era potable. Los estudios solicitados por las autoridades locales demostraron que muchos niños presentaban altos niveles de metales pesados (plomo y mercurio) en su sangre y orina. Los agentes públicos del Ministerio Provincial de Salud llevaron el asunto a un nivel político más alto comunicando su preocupación al Ministro de Salud. Se reconoció que el agua no era apta para el consumo humano y que los métodos tradicionales de desinfección, como hervir el agua o filtrarla, resultaban inadecuados. Se recomendó la intervención del Ministerio para proporcionar agua a

la comunidad. En marzo de 1997, el asunto se convirtió en un caso judicial:

El Defensor Público del Menor presentó una acción de amparo (un procedimiento agilizado especial) contra el Gobierno, argumentando que la provincia había descuidado el cumplimiento de su obligación de proteger y garantizar el buen estado de salud de la población. El tribunal de primera instancia aceptó los argumentos del defensor público y ordenó al poder ejecutivo provincial: 1) suministrar, en el plazo de dos días desde la notificación de la decisión, 250 litros de agua potable por habitante y día; 2) garantizar, en el plazo de 45 días, el abastecimiento de agua potable a las personas afectadas por cualquier medio apropiado; 3) establecer, en el plazo de 7 días, un procedimiento para determinar si la salud de la población había sido dañada por la existencia de metales pesados y, en ese caso, proporcionar el tratamiento adecuado; y 4) tomar medidas para proteger el medio ambiente de la contaminación.

En mayo de 1997 el tribunal provincial de apelación confirmó en todos sus términos el fallo mencionado anteriormente. Ambos tribunales basaron sus decisiones en el hecho de que el Gobierno no había tomado ninguna medida razonable para afrontar el problema de la contaminación que afectaba seriamente a la salud de los Paynemil, a pesar de estar bien informado de la situación. El tribunal de apelación declaró: "Aunque el Gobierno ha llevado a cabo algunas actividades en relación con la situación de contaminación, el hecho es que no se han adoptado medidas oportunas acordes con la gravedad del problema". El tribunal de apelación subrayó que, debido a las graves consecuencias producidas por la contaminación del agua, el retraso a la hora de suministrar los recursos y de adoptar los pasos necesarios para invertir la presente situación constituyó una omisión ilegal que violó los derechos constitucionales a la salud y la seguridad medioambiental de la comunidad de los Paynemil.

Fuente: Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos, 2004.

7. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define la corrupción como "el uso incorrecto del poder público, el cargo o la autoridad para beneficio privado, a través de cohecho, extorsión, tráfico de influencias, nepotismo, fraude, despilfarro de dinero o desfalco. Aunque la corrupción se considera a menudo como un pecado propio del Gobierno y de los funcionarios públicos, también prevalece en el sector privado". La corrupción no se trata sólo de intercambio de dinero y servicios, sino que también toma la forma de "amiguismo", nepotismo y de diversos tipos de soborno. (TI, 2004, PNUD, 2004 a).

público. La corrupción se ha visto como un "mal necesario" y a veces como algo que podía "engrasar las ruedas" de los esfuerzos de desarrollo. En los últimos años se ha producido un importante cambio de opinión, y las medidas anticorrupción se consideran ahora esenciales para un desarrollo equitativo y sostenible. También existen ahora cada vez más investigaciones que demuestran que las prácticas corruptas son perjudiciales para la eficiencia económica y la equidad social y que, por tanto, limitan el alcance de las oportunidades de desarrollo.

La corrupción es síntoma de una gobernabilidad deficiente, tanto en las esferas privadas como públicas⁷. En muchos países el marco legislativo y los sistemas judiciales son a menudo inadecuados y demasiado débiles. Cuando ello se combina, por ejemplo, con bajos salarios, enormes disparidades de renta (tanto dentro de los países como entre ellos) y deficiencias en la responsabilidad y la transparencia, los beneficios personales económicos pueden ser más fuertes que la preocupación por el bienestar de los ciudadanos en términos de prestación de servicios relacionados con el agua y de desarrollo sostenible de los recursos hídricos. Desde una perspectiva institucional, la corrupción aparece cuando los funcionarios públicos tienen gran autoridad, poca responsabilidad e incentivos perversos y cuando su

responsabilidad responde a vínculos patrón-cliente informales en vez de regirse por las leyes, normas y contratos en vigor. En países donde la corrupción es común y visible, a menudo hay una elevada aceptación y tolerancia social hacia las prácticas corruptas, lo que puede desembocar en una arraigada "cultura de la corrupción". Ello puede incluso llegar al punto de que aquéllos que están implicados en ella consideren que tienen derecho a los beneficios que cosechan y de que trabajar en el sector público se perciba como una oportunidad bastante legítima de enriquecerse y favorecer los intereses de uno mismo o de la familia.

La corrupción mina los esfuerzos de desarrollo y hace que sea mucho más difícil y costoso alcanzar los diversos objetivos de desarrollo nacionales e internacionales, como por ejemplo los ODM. Luchar contra la corrupción no es por tanto sólo una prioridad nacional sino un reto mundial.

La corrupción y sus consecuencias para el desarrollo y la prestación de servicios hídricos

Cada año en todo el mundo se paga más de un billón de dólares estadounidenses en sobornos, tanto en países ricos como en vías de desarrollo, según estimaciones del Instituto del Banco Mundial (IBM, 2004). Esto es casi igual que el conjunto del PIB de los países de baja renta. La cifra de 1

billón de dólares estadounidenses, calculada a partir de los datos económicos de 2001-02, se compara con un tamaño estimado de la economía mundial en esa época de algo más de 30 billones de dólares estadounidenses y no incluye la malversación de fondos públicos ni el robo de bienes públicos. Es muy difícil calcular la extensión, a nivel mundial, de la malversación de fondos públicos, que es un tema muy grave en muchos lugares. Por ejemplo, Transparencia Internacional (TI) estima que el ex-líder indonesio Suharto malversó entre 15.000 y 35.000 millones de dólares estadounidenses de su país, mientras que Marcos en Filipinas, Mobutu en Zaire y Abacha en Nigeria han podido llegar a desfaltar hasta un total de 5.000 millones de dólares estadounidenses cada uno (TI, 2004)⁸.

La estimación de los costes globales de la corrupción no tiene en cuenta los costes indirectos, tales como los usos alternativos de estos fondos para reducir la pobreza y las desigualdades económicas y para proporcionar agua, atención sanitaria, educación, etc. La investigación del IBM sugiere que los países que afrontan la corrupción y mejoran su Estado de derecho pueden hasta cuadruplicar sus ingresos nacionales a largo plazo, además de mejorar drásticamente sus servicios, entre los que se cuentan los de abastecimiento de agua, el saneamiento y la salud.

La corrupción cuesta al sector del agua millones de dólares estadounidenses cada año. Ésta desvía los escasos recursos monetarios y disminuye las perspectivas de un país de proporcionar agua y saneamiento a todos. La corrupción tiene varias consecuencias negativas sobre el desarrollo de los recursos hídricos (PNUD, 2004a):

- Reduce el crecimiento económico y disuade las inversiones en el sector del agua. Mina el rendimiento y la efectividad tanto del sector público como del privado. El menoscabo

de las instituciones públicas y privadas conduce a una asignación y distribución ineficiente y desigual de los recursos hídricos y de los servicios relacionados.

- Disminuye y desvía los ingresos del Estado que podrían usarse para reforzar los presupuestos y mejorar el acceso al agua y otros servicios, especialmente para la gente más pobre.
- Hace que las normas y regulaciones sean ineficaces, contribuyendo de ese modo a un aumento de la contaminación del agua y la sobreexplotación del agua superficial y subterránea. Asimismo genera impunidad y diluye la integridad pública. Los poderes discrecionales y las incertidumbres en la política y en la aplicación de la ley crean imprevisibilidad y desigualdades, y pueden también llevar a que se pase por alto el Estado de derecho y el sistema judicial.

La corrupción es por tanto un grave problema dentro del sector del agua, pero la evidencia empírica es todavía insuficiente para hacer generalizaciones sobre la magnitud del problema, en qué medida contribuye exactamente a los usos no sostenibles de los recursos hídricos y a la contaminación del agua y cuánto socava los esfuerzos de desarrollo de los recursos hídricos. La corrupción tiene lugar en todos los países, pero en algunos ocurre de un modo más sistemático y a menudo se percibe como parte del trato entre los organismos públicos y los ciudadanos y entre los organismos públicos y el sector privado, así como dentro del propio sector público. Entre las características típicas de los sistemas propensos a la corrupción pueden señalarse las siguientes (PNUD, 2004a):

- concentración de poderes políticos en el ejecutivo y en monopolios privados y públicos, junto con escasos o nulos

8. La ONG mundial Transparencia Internacional (TI) se constituyó en 1993. TI ha desempeñado un papel crucial a la hora de llevar el problema de la corrupción a las agendas internacionales y nacionales. TI publica anualmente informes y un índice sobre la situación de la corrupción en el mundo. El Instituto del Banco Mundial (IBM) también ha desarrollado índices de corrupción. Otro instrumento contra la corrupción en vigor es la Convención para la represión del cohecho de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, de la OCDE.

RECUADRO 2.10: LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEL RIEGO EN PAKISTÁN

La agricultura es el mayor sector de la economía paquistaní. Éste aporta una cuarta parte del producto interior bruto (PIB) del país y emplea casi a la mitad de la población activa. La producción agrícola depende básicamente del riego, y el sistema de riego de la cuenca del Indo y los recursos hídricos subterráneos abastecen al 80% de las tierras de cultivo de Pakistán.

Un factor importante que obstaculiza la productividad en el sector rural es la dificultad para adquirir acceso al agua de riego, especialmente para los usuarios finales y los pequeños agricultores

en general. Se ha observado que la desigualdad en la tierra en el Pakistán rural refuerza también las injusticias en el acceso a recursos cruciales como el riego por acequias. Aunque el riego por acequias incrementa substancialmente la productividad, el régimen de fijación de precios y el mecanismo de distribución del agua de las acequias beneficia claramente a los grandes propietarios. Además, el mecanismo de precio único del agua a menudo lleva a un uso despilfarrador e ineficiente del agua en una situación donde el agua de riego es un recurso muy valioso y escaso. A todo ello viene a añadirse que la capacidad para influir sobre los funcionarios

del departamento de irrigación a fin de desviar el agua al mejor postor permite a los que poseen más tierras sesgar la distribución de agua a su favor. Como resultado, esto puede suponer un coste triple para los más pobres: éstos tienen que pagar las tarifas del agua consigan o no agua, pagar sobornos para obtener el agua que les pertenece por derecho y sufrir una baja productividad debido a la irregularidad e incertidumbre del suministro de agua.

Fuentes: Banco Mundial, 2004 y *Daily Times*, Pakistán, 12 de julio de 2004.

RECUADRO 2.11: LA CORRUPCIÓN EN LOS SECTORES DE ABASTECIMIENTO DE AGUA Y SANEAMIENTO EN INDIA

Recientemente, se ha realizado un esfuerzo más sistemático para trazar un mapa de la corrupción menor y su *modus operandi* en el sector del agua de India. Los resultados muestran lo siguiente:

- El 41% de los usuarios encuestados había realizado más de un pequeño pago (pago medio de 0,45 dólares estadounidenses) en los pasados seis meses para falsificar la lectura del contador a fin de reducir las facturas.
- El 30% de los usuarios encuestados había realizado más de un pequeño pago (pago medio de 1,90 dólares estadounidenses) en los últimos seis meses para acelerar los trabajos de reparación.
- El 12% de los usuarios encuestados había realizado un pago (pago medio de 22 dólares

estadounidenses) para agilizar nuevas conexiones al agua y al saneamiento.

Los ingresos perdidos debido a la falsificación de las lecturas del contador de agua acumulan a lo largo del tiempo sumas cada vez más elevadas. Este dinero se podría haber gastado de modo alternativo en una mejora de la operación y el mantenimiento, nuevas inversiones para mejorar los sistemas de agua y saneamiento para los grupos económicamente más desfavorecidos, etc. Estos costes alternativos rara vez se tienen en cuenta en las ecuaciones de corrupción.

El estudio también indica la frecuencia de pagos ocultos de contratistas a funcionarios dentro del sector del agua y el saneamiento. Según los funcionarios encuestados, los pagos ocultos ocurren de manera frecuente:

- El 17% afirmó que tienen lugar todo el tiempo.
- El 33% dijo que eran bastante frecuentes.
- El 8% dijo que tenían lugar aproximadamente la mitad de las veces.
- El 17% dijo que se producían ocasionalmente.
- El 25% dijo que tenían lugar de modo infrecuente o nunca.

El valor de los sobornos a los funcionarios normalmente varió entre un 6 y un 11% del valor del contrato. El estudio también sugiere que los pagos ocultos por transferencias de personal ocurren con bastante frecuencia. Resulta interesante observar que los pagos ocultos por ascensos fueron menos comunes.

Fuente: Davis, 2004.

controles y contrapesos, poca transparencia en la toma de decisiones y acceso restringido a la información

- toma de decisiones discrecional, tanto en el sector público como el privado
- ausencia de responsabilidad y sistemas débiles de supervisión y cumplimiento
- sistemas de control social indulgentes que son un caldo de cultivo para la aceptación y tolerancia de las actividades corruptas.

Dos ejemplos de corrupción en los sectores del agua y del saneamiento por un lado y en el del riego por otro se ilustran en los **Recuadros 2.10 y 2.11**. Aunque estos ejemplos no pretenden sugerir que algún país o subsector del agua sea peor que el resto, es importante señalar que muchos países confrontados a graves retos relacionados con el agua están también clasificados en el grupo de países corruptos⁹.

En los lugares donde la corrupción es endémica, los pobres sufren desproporcionadamente de sus consecuencias, pues no tienen recursos para competir con los que están dispuestos a pagar sobornos y tienen la capacidad para ello. Al final, la corrupción “aprieta los grilletes de la pobreza” en los países o grupos que apenas pueden permitirselo (PNUD, 2004a). Aunque, en teoría, los ciudadanos tienen la opción de mantenerse fuera de la corrupción, a menudo es difícil hacerlo, ya que la elección puede estar entre tener acceso al agua potable o pasar

sed, o entre tener suficiente agua de riego para la producción agrícola o perder las cosechas y los ingresos de las mismas. Comprar agua a los vendedores privados es en general más costoso que el abastecimiento de agua municipal. El agua es algo que todo el mundo necesita y que no tiene sustituto. Por tanto, en la realidad, los ciudadanos pocas veces disponen de alternativas al soborno de funcionarios para recibir agua y servicios de saneamiento.

Acabar con la corrupción

La respuesta global para acabar con la corrupción se ha acelerado últimamente. Muchas organizaciones bilaterales y multilaterales, Gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas están actualmente desarrollando directrices de gobernabilidad internas y externas, códigos de conducta, y patrocinan programas de investigación y desarrollo anticorrupción y de mejora de la gobernabilidad. En 2003, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención contra la Corrupción por medio de la Resolución 58/4 de 31 de octubre de 2003. Un gran avance de la Convención es que los países estén de acuerdo en la recuperación de activos, lo que se declara explícitamente como “un principio fundamental de la Convención”. Éste es un principio particularmente importante para muchos países en vías de desarrollo donde el alto nivel de corrupción ha saqueado la riqueza nacional y donde se necesitan desesperadamente recursos para la reconstrucción y la rehabilitación de las sociedades que estrenan Gobierno. A fecha de 11 de octubre de 2004 la Convención tenía 140 signatarios y entró en vigor. Como uno de los resultados indirectos del trabajo de la Convención, el Global Compact adoptó en 2004 un décimo principio sobre la corrupción: “Las

9. Para obtener información sobre el índice de corrupción más actual, véase: www.transparency.org/.

empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluida la extorsión y el soborno¹⁰.

La batalla contra la corrupción tiene muchas caras y requiere acciones a muchos niveles: reforma del sector público, aumento de los salarios de los funcionarios, estricta aplicación de las normas y regulaciones existentes, mejora de la responsabilidad y la transparencia, cooperación multilateral y coordinación para seguir el rastro de los flujos financieros y controlar los contratos internacionales, etc.¹⁰.

Se han efectuado progresos en la lucha contra la corrupción en algunos campos, pero aún queda mucho por hacer. Los principales retos aún están pendientes y precisarán un liderazgo comprometido por parte de los Gobiernos, el sector privado y la sociedad civil reforzado por el apoyo de los ciudadanos para impulsar medidas y reformas eficaces contra la corrupción. Aunque la corrupción en el sector del agua se ve facilitada por las deficiencias generales o el fracaso de los sistemas de gobernabilidad, todos los responsables de la toma de decisiones relacionadas con el agua, ya sean éstos privados, públicos, locales, nacionales e internacionales, deberían responsabilizarse de iniciar y poner en práctica medidas adecuadas contra la corrupción en el sector del agua. Se cree que los cambios dentro de un sector se pueden "propagar" y contribuir a mayores reformas en los sistemas de gobernabilidad.

2e. Privatización de los servicios hídricos

La apertura del sector de los servicios hídricos a la competencia privada forma parte de la reforma del sector del agua en muchos países en vías de desarrollo. Esto no hubiera sido posible sin las reformas económicas globales de liberalización y descentralización que se iniciaron a finales de la década de los 80 y principios de la de los 90. Las reformas del sector del agua en curso en Ghana, India, Kenia, Níger, Sudáfrica, Tanzania y Uganda, por ejemplo, son parte de las actuales reformas económicas y descentralizadoras por las cuales se transfiere la gestión y las responsabilidades financieras a los Gobiernos locales, los estados o las provincias.

La movilización y el uso efectivo de los recursos financieros existentes necesarios para gestionar los recursos hídricos, el abastecimiento de agua y los servicios de saneamiento son los mayores desafíos a los que se tienen que enfrentar los responsables de la toma de decisiones relacionadas con el agua y los gestores públicos y privados de todo el mundo. En última instancia, la responsabilidad de financiar la infraestructura de los recursos hídricos y las necesidades de gestión del agua recae en los Gobiernos locales o nacionales. Sin embargo, esto no implica automáticamente que los fondos tengan que provenir necesariamente de los Gobiernos. La inversión procedente de fuentes privadas u otras externas, como donantes e instituciones internacionales de crédito, es y seguirá siendo necesaria con frecuencia.

La situación actual en muchos países en vías de desarrollo es problemática pues, hasta las funciones básicas relacionadas con el agua, como el funcionamiento y mantenimiento de los servicios de abastecimiento de agua potable y de saneamiento, no están siendo adecuadamente financiadas. Unas inversiones adecuadas para la mejora de la gestión de los recursos hídricos o el mantenimiento del ecosistema suelen ser aún más difíciles de conseguir. En muchos países en vías de desarrollo, la inversión en gestión del agua y servicios hídricos es financiada a través de fuentes insuficientes e inseguras por Gobiernos centrales con escasos fondos. Las tarifas del agua recaudadas sobre la base del uso del recurso se pagan frecuentemente a un "Tesoro público", lo que puede conducir a la pérdida de oportunidades para redefinir las funciones financieras y las responsabilidades entre los distintos usuarios del agua y organismos de gobierno (Rogers y Hall, 2003).

Sigue habiendo un debate considerable acerca de los servicios hídricos públicos y privados, los acuerdos institucionales y la aplicación de instrumentos económicos para hacer que la distribución de los servicios hídricos sea más eficaz y equitativa. El aumento de la privatización, que en muchos casos ha supuesto la subida de los precios del agua, es en muchos ámbitos sociales una cuestión muy politizada que está creando descontento social y político, y a veces hasta violencia abierta. El caso más citado es el de Cochabamba, Bolivia. Hay también otros casos en que los operadores privados se han enfrentado a protestas sociales aumentando las tarifas de uso o la rentabilidad de las empresas privadas. Esto ha conducido a una situación en que las funciones operativas han revertido a las autoridades públicas. Por ejemplo, Trinidad y Tobago está reformando su sector del agua con grandes reticencias a reintroducir operadores privados. Sin embargo, existen también ejemplos, como en Port Vila, Vanuatu, donde la privatización puede mejorar el acceso a los servicios hídricos en hogares de bajos ingresos. La experiencia demuestra, entre otras cosas, la necesidad de un contrato de concesión bien planificado, el ejercicio de los poderes normativos, un fuerte compromiso por parte de los líderes políticos y la participación de las comunidades (véase el **Recuadro 2.12**).

El número de empresas privadas del sector de suministro de agua se disparó durante la década de los 90. Se pasó de no haber casi ninguna a principios de la década de los 90 a las más de 2.350 empresas privadas que hay actualmente (PNUD, 2003). Hasta hace poco, ha habido expectativas de que el sector privado continúe expandiendo sus inversiones en los países en vías de desarrollo. Las estimaciones sugieren que el sector privado gastó 25.000 millones de dólares estadounidenses en abastecimiento de agua y saneamiento en países en vías de desarrollo entre 1990 y 1997, en comparación con los 297 millones de dólares estadounidenses gastados entre 1984 y 1990. La mayoría de esta inversión se produjo en América Latina y Asia, mientras que África recibió menos del 1% del total de las inversiones realizadas (PNUMA,

La apertura del sector de los servicios hídricos a la competencia privada forma parte de la reforma del sector del agua en muchos países en vías de desarrollo

10. Véanse las recomendaciones del IBM en www.worldbank.org/wbi/governance.

2004). Actualmente, parece que esta tendencia al aumento de las privatizaciones se está invirtiendo. Es interesante señalar que muchas de las grandes compañías multinacionales relacionadas con el agua se están cuestionando su propio papel en el aumento de sus inversiones en los países en vías de desarrollo y desempeñando un papel activo en la resolución de la crisis de abastecimiento de agua y saneamiento de muchos de estos países. Debido a las operaciones de alto riesgo político y económico, la reducción de los márgenes de beneficio (en parte debido a la inestabilidad monetaria) y el aumento de las críticas que afectan a la imagen comercial de las empresas, muchas de las compañías multinacionales privadas relacionadas con el agua han empezado a rescindir

sus contratos de servicios hídricos e inversiones en los países en vías de desarrollo. Saur, por ejemplo, se ha retirado de algunos países africanos como Mozambique y Zimbabue. Otro ejemplo se produjo en 2003, cuando Suez empezó a reducir el tamaño de sus inversiones en los sectores del agua de países en vías de desarrollo en un tercio de los actuales niveles de inversión. Asimismo, otras compañías como Veolia y Thames Water están reconsiderando su compromiso con los países en vías de desarrollo. En 2004, Thames Water se retiró del sector del agua en Shangai y también está afrontando dificultades en Yakarta, donde se implicó en la privatización de sus servicios hídricos, que comenzó en 1997, pero donde la compañía, sin embargo, no supo extraer beneficio. La resistencia por parte

RECUADRO 2.12: EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN EL ABASTECIMIENTO DE AGUA Y SANEAMIENTO

Experiencias en Costa de Marfil, Guinea y Senegal

En 2001, se llevó a cabo una evaluación de los resultados de la privatización del agua en tres países africanos: Costa de Marfil, Guinea y Senegal. Los acuerdos contractuales aplicados variaron desde contratos de arrendamiento a medio plazo hasta contratos de concesión a largo plazo. Los tres países mostraron resultados similares del proceso de privatización: las tarifas de conexión habían aumentado, aunque también hubo mejoras considerables tanto en la facturación como en la recaudación. Sin embargo, el aumento en las tarifas provocó que muchos de los suministros de agua fueran inasequibles para los segmentos más pobres de la sociedad, lo que provocó la baja de los mismos al no poder pagarlos. Tampoco estaba claro del todo hasta qué punto la gente pobre se había beneficiado de la extensión de las redes de conexión al agua. Las experiencias mostraron que los segmentos muy pobres tienden normalmente a quedar excluidos de la extensión del servicio privatizado. Suministrar a los más pobres de la sociedad unos servicios hídricos apropiados se ve a menudo como una empresa de alto riesgo donde no hay, la mayoría de las veces, posibilidad de recuperar lo invertido. También se han dado experiencias similares en otros lugares, como en el Gran Buenos Aires, Argentina y Bolivia.

Port Vila, Vanuatu: concesión sobre el agua con elementos a favor de los pobres

En Port Vila, las personas más pobres residen en viviendas atestadas, informales y precarias de la periferia de la ciudad. En muchos casos, los

conflictos sobre la titularidad de las tierras situadas más allá de los límites municipales hacen más difícil la extensión de los servicios. Los abastecimientos de agua en muchas zonas consisten en pozos excavados a mano y perforaciones superficiales. En 1994, Union Electricque du Vanuatu (UNELCO, una filial de Ondeo Services) firmó un contrato de concesión por 40 años para el abastecimiento de agua y electricidad a Port Vila. Se previó una inversión total de 11,6 millones de dólares estadounidenses durante el periodo del contrato, con 580.000 dólares estadounidenses cada año durante los primeros cinco años.

La concesión tiene como objetivo proporcionar "un sistema autorregulador", donde el Gobierno haga un seguimiento de la concesión y facilite la extensión de los servicios a nuevos consumidores. Se estableció un sistema estructurado de tarifas fijas con el fin de garantizar unas tarifas del agua asequibles para los sectores más pobres de la sociedad. Pensando en los hogares de baja renta, los 0,20 dólares estadounidenses pagados por metro cúbico (m³) se destinan a un fondo especial para financiar conexiones gratuitas, aunque las familias deberán seguir pagando la factura trimestral por consumo.

El Gobierno efectúa un control regular de la compañía, que proporciona informes regulares financieros y planes de inversión quinquenales que presenta al Gobierno para su aprobación. En este caso concreto, UNELCO y el Gobierno han mejorado la red de abastecimiento de agua y han extendido unos servicios ininterrumpidos y asequibles de agua

a muchos hogares. Antes del contrato, era común que el suministro de agua fuera intermitente. Ahora, en la mayoría de los casos, el agua está disponible las 24 horas del día, y las pérdidas de agua han descendido drásticamente del 50% al 23%. La tarifa del agua para los primeros 50 m³ mensuales se redujo de 0,75 a 0,58 dólares estadounidenses por m³. Se informó de que las pérdidas económicas anuales de hasta 440.000 dólares estadounidenses en 1991 se habían transformado en un superávit de 12.000 dólares estadounidenses en 2000. La implicación del sector privado parece funcionar bien en este pequeño centro urbano. Las aguas subterráneas que no requieren tratamiento son baratas; las tarifas son relativamente más altas que en otras ciudades asiáticas; y la recuperación relativamente elevada de los costes facilita las conexiones gratuitas para los pobres. Algunos de los elementos que han hecho posible que esta empresa funcione para la gente pobre incluyen un enfoque de concesión a favor de los pobres, con un plan de inversión y unos objetivos claros de expansión de la red, múltiples niveles de servicio y unos honorarios de instalación subvencionados de forma cruzada. El Gobierno mostró un fuerte compromiso e impuso sus poderes reguladores. Además, el estudio también indica la importancia de un fuerte liderazgo comunitario, de una participación activa por parte de las comunidades receptoras y de un alto grado de conciencia entre los consumidores de servicios hídricos en general.

Fuentes: BAD, 2002; Mehta y Miroso-Canal, 2004. Para más detalles sobre la privatización de los servicios hídricos en áreas urbanas, véase también ONU-Hábitat, 2004.

de los consumidores y el malestar político retrasaron los aumentos planeados de las tasas del agua, y la empresa también se creó una mala publicidad debido a las alegaciones de un deficiente servicio. Por todo ello, muchas de las compañías multinacionales relacionadas con el agua se están centrando mucho más en los mercados menos arriesgados de Europa y Norteamérica¹¹.

El sector privado ha sido más eficaz a la hora de mejorar la eficiencia de los sistemas de distribución de agua, disminuir las pérdidas de agua, llevar a cabo una mejor facturación y aumentar la recaudación de ingresos que a la hora de tratar los aspectos equitativos de distribución del agua a través de la extensión de las redes de servicios hídricos. El rápido aumento de las tarifas del agua ha implicado, en algunos casos, la baja de estos servicios para la gente pobre. Los que se han beneficiado de los servicios privados de agua en países en vías de desarrollo son predominantemente los que viven en zonas urbanas relativamente ricas. La recuperación de costes por los servicios hídricos relacionados con el riego y el abastecimiento de agua y saneamiento en zonas rurales, periurbanas y de asentamientos precarios es una tarea mucho más complicada de lo que se pensaba y a menudo considerada menos viable económicamente. Con frecuencia, la extensión de los servicios a los segmentos más pobres de la sociedad no forma parte de los contratos entre el sector público y el privado. Resulta evidente que el sector privado está pasando por dificultades similares a las de muchos Gobiernos de países en vías de desarrollo a la hora de hacer llegar mejores servicios hídricos a las personas pobres. El historial de la implicación del sector privado ha sido contradictorio, y a veces existen grandes lagunas entre la efectividad de los poderes reguladores y las operaciones del sector privado.

Poderes reguladores débiles y gobernabilidad deficiente

El aumento de la privatización ha implicado una nueva división de papeles: los Gobiernos se están convirtiendo cada vez más en el regulador del servicio, mientras que el sector privado está pasando a ser el proveedor. Muchos Gobiernos de países en vías de desarrollo operan con una mínima capacidad reguladora para el cumplimiento de los contratos y la distribución y el seguimiento de las licencias y permisos sobre el agua. Con unas funciones reguladoras a menudo conferidas a los organismos del Gobierno, también responsables de la prestación de los servicios hídricos, surgen conflictos acerca de la calidad del servicio y la independencia de los organismos gubernamentales puede quedar en entredicho. La privatización con éxito de los servicios hídricos requerirá una serie de normas claras que promuevan tanto la equidad como la eficiencia en la distribución del agua, impuestas de forma efectiva por un regulador estatal independiente adecuadamente dotado de autoridad, medios financieros y capacidades humanas.

Este desarrollo ha tenido lugar tanto en países de rentas medias, como Sudáfrica, como en algunos de los países más pobres del mundo, como Níger. Obviamente, estos países cuentan con diferentes capacidades reguladoras. No existe autoridad reguladora en Níger, mientras que ésta es relativamente eficaz en Sudáfrica (Mehta y Miroso-Canal, 2004). Unos marcos reguladores adecuados y efectivamente aplicados son fundamentales para aumentar el éxito de la implicación del sector privado en la prestación de los servicios hídricos. Pero, a pesar de que los países son conscientes de ello, en muchos la privatización se está llevando a cabo sin un equilibrio entre compañías privadas financieramente fuertes y organismos gubernamentales con fuertes restricciones presupuestarias y bajas capacidades institucionales. Algunas de las compañías multinacionales con las que las autoridades estatales van a establecer contratos y a las que se supone que van a regular pueden tener a veces una facturación anual superior al PIB del país. Por ejemplo, en 2002, los ingresos relacionados con el agua de Vivendi Environment superaron al PIB de países como Costa de Marfil y Kenia (Mehta y Miroso-Canal, 2004). Semejante asimetría económica puede tener un efecto sobre los poderes de negociación a la hora de formalizar contratos y la manera en que éstos se interpretan una vez implementados. Los Gobiernos, incluidos los donantes, deberían apoyar cada vez más el establecimiento de autoridades reguladoras fuertes e independientes para facilitar el cumplimiento de las concesiones u otro tipo de acuerdos entre los sectores público y privado.

Unas sólidas prácticas de gobernabilidad crean unos entornos favorables que animan la inversión equitativa y eficiente por parte del sector público y privado. Más allá de dar apoyo general para alcanzar unas buenas condiciones de gobernabilidad, debería consagrarse una atención particular a los esfuerzos que reduzcan el riesgo y faciliten unos mercados de capital saludables, sobre todo nacionales. Algunos puntos adicionales sobre el uso de la gobernabilidad mejorada para movilizar recursos financieros son los siguientes (Rogers y Hall, 2003):

- El agua debe reconocerse como un bien económico, social y medioambiental. Los costes totales de gestión del agua y de los servicios relacionados deben reconocerse y ser transparentes y asequibles (a través de tarifas, subsidios cruzados, tasas, etc., véase el **Capítulo 12**). Deben tenerse en cuenta todos los costes y beneficios de la mejora de la gestión del agua y los servicios.
- El capital debe estar disponible a todos los niveles, como por ejemplo en forma de microcréditos, programas de préstamos renovables y la emisión de bonos locales.

Unas sólidas prácticas de gobernabilidad crean unos entornos favorables que animan la inversión equitativa y eficiente por parte del sector público y privado

11. *The Economist*, The flood dries up: International water companies, 28 de agosto de 2004; Mehta y Canal, 2004.

Las tendencias actuales indican que las multinacionales del agua están recortando sus planes de inversión en países en vías de desarrollo

- Resulta esencial la claridad institucional del acceso al agua y su reparto: derechos y permisos sobre el agua, marcos reguladores y responsabilidades de gestión.
- Es necesario disponer de sistemas de toma de decisiones transparentes, inclusivos y capaces de rendir cuentas.

La importancia de una mejora de la gobernabilidad puede ilustrarse con el caso de Porto Alegre, en Brasil, donde la apertura de los procedimientos de toma de decisiones, como puede ser el presupuesto participativo, condujo a mejores sistemas de gobernabilidad (véase el **Recuadro 2.13**). Las polémicas que han rodeado algunos de los contratos de servicios hídricos entre el sector público y el privado se podrían haber reducido si el proceso de contratación se hubiera sometido a examen público.

Recursos potenciales sin explotar - pequeñas compañías del sector del agua a nivel local

El grueso de las discusiones sobre la necesidad de una mejor financiación y una mayor privatización de los servicios hídricos se ha centrado en el papel de las compañías multinacionales. Sin embargo, los servicios hídricos operados por empresas privadas (excluidos los operadores locales a pequeña escala), sólo abastecen de agua potable a aproximadamente entre un 5% y un 10% de la población mundial y a un porcentaje incluso menor en el caso del saneamiento (McGranahan, 2004a). Se ha prestado muy poca atención a las crecientes capacidades e incentivos de los operadores hídricos nacionales y empresarios locales o a explorar el papel de las comunidades locales o de los diversos tipos de asociaciones de usuarios del agua y organizaciones comunitarias. La ventaja comparativa de las compañías multinacionales es el poder construir, operar y gestionar infraestructuras a gran escala para agua potable y saneamiento, energía hidráulica o riego. En muchos casos, el desarrollo de dicha infraestructura a gran escala sigue siendo económicamente inviable. Cada vez se reconoce más que muchas multinacionales del agua, al igual que los Gobiernos, aún no han sido capaces de proporcionar el tipo de

tecnología que los países en vías de desarrollo necesitan para alcanzar los ODM sobre agua y saneamiento u otros objetivos hídricos internacionales o nacionales. Teniendo en cuenta los miles de millones de personas que no disfrutaban de un abastecimiento suficiente de agua y saneamiento, se puede concluir que existe una enorme demanda de mejoras a pequeña escala así como de aplicación de soluciones a gran escala donde éstas sean apropiadas. Los empresarios locales, las comunidades y las organizaciones locales deberían ser vistos, cada vez más, como actores importantes que pueden contribuir a alcanzar los ODM y otros objetivos internacionales relacionados con el agua.

Actualmente, existe un número cada vez mayor de ejemplos de compañías privadas en países en vías de desarrollo que están implicadas en el sector del agua para proporcionar tecnologías a pequeña escala más apropiadas donde los consumidores tienen más oportunidades de decidir sobre las tecnologías que se aplicarán. Se ha señalado que las redes hídricas independientes de pequeña escala están más documentadas y probablemente sean más comunes en América Latina. Por ejemplo, en Paraguay se ha estimado que los operadores a pequeña escala sirven a alrededor de un 9% de la población. En otros países, la cobertura tiende a ser considerablemente menor pero suficientemente significativa como para competir con mayores proveedores (Solo, 2003). Las redes hídricas a pequeña escala han surgido principalmente debido al fracaso de los servicios públicos. Un estudio sobre el papel de las pequeñas empresas y asociaciones de los usuarios del agua en el suministro de agua a áreas rurales de Marruecos, demostró que hay grandes oportunidades para que empresarios y actores locales se impliquen de forma significativa. También se ha señalado el potencial de los empresarios locales en otros contextos, como en Uganda. En 1991 se concedieron varios contratos de gestión de los servicios hídricos a compañías locales de Uganda para la gestión del suministro de agua a nueve ciudades pequeñas. Previamente, el Banco Mundial había invertido en mejoras de la infraestructura. En 2003, la

RECUADRO 2.13: MEJORA DE LA GOBERNABILIDAD PARA OFRECER MEJORES SERVICIOS HÍDRICOS EN BRASIL

En Porto Alegre, Brasil, en la pasada década, se invirtieron 140 millones de dólares estadounidenses en sistemas hídricos y de saneamiento, de los cuales el 80% se generó a través de las tarifas. El sistema tarifario incluye subsidios cruzados y un requisito de suministro mínimo de agua de 10 m³ mensuales para los hogares de bajos ingresos, que sólo tienen que pagar el coste de 4 m³. Existen diferentes niveles de tarifas dependiendo de los ingresos. Los grandes consumidores, como las fábricas y los talleres, pagan tarifas más elevadas.

Se ha informado de que el 99,5% de la ciudad dispone de un abastecimiento de agua de buena calidad y que se trata el 84% de las aguas residuales de la ciudad. Es interesante observar que esta parte de Brasil es conocida por tener más riqueza y menos desigualdad social que muchas otras zonas del país; además, hay una gran actividad asociativa. Por tanto, parece que el sistema de gobernabilidad, asociado con los niveles existentes de riqueza y la vitalidad de la sociedad civil, han hecho posible obtener las inversiones

necesarias para mejorar el abastecimiento de agua y el saneamiento. Parece por tanto que es menos una cuestión de si un servicio debería ser público o privado y más una cuestión relacionada con la fortaleza de las instituciones existentes y cómo éstas pueden desempeñar tareas públicas en beneficio del conjunto de la sociedad.

Fuente: Mehta y Miroso-Canal, 2004.

RECUADRO 2.14: EL PAPEL ACTIVO DE LAS ASOCIACIONES DE USUARIOS DEL AGUA EN MARRUECOS

Implicar a las compañías privadas en la gestión del abastecimiento urbano de agua se considera una de las opciones para mejorar los servicios en los países en vías de desarrollo. Pero, ¿qué hay de la gestión del abastecimiento rural de agua? ¿Cómo pueden los pequeños empresarios y otros actores locales implicarse de un modo significativo? Un ejemplo es el caso de Marruecos.

El abastecimiento de agua en las áreas rurales de Marruecos se ha desarrollado con mucha más lentitud que en las áreas urbanas. La cobertura en las áreas rurales se ha estimado en un 40%. La autoridad central para la gestión del agua Office National de l'Eau Potable (ONEP) se enfrenta a los retos de aumentar la cobertura del abastecimiento de agua y sostener dichos esfuerzos. La ONEP está actualmente explorando medidas para descentralizar, delegar y subcontratar el suministro rural de agua. Un estudio piloto revela que las

pequeñas empresas (de entre uno a cinco empleados) y las organizaciones de usuarios del agua tienen un gran papel potencial de mejorar el abastecimiento rural de agua. Las pequeñas empresas tienen un importante papel que desempeñar en el funcionamiento y mantenimiento de las estaciones de bombeo, el control de fugas, las reparaciones y el mantenimiento de las tuberías principales, el mantenimiento de las redes locales de tuberías, las tuberías bajantes y las conexiones domésticas, la lectura de contadores de agua y el control de la calidad del agua. A través de este estudio se hizo patente que las pequeñas empresas disponen de cierta experiencia técnica pero que carecen de experiencia en la gestión comercial. Las comunidades prefieren a los empresarios locales que ya conocían. Resulta interesante observar que los empresarios mostraban una fuerte preferencia por los contratos de servicios antes que por los contratos de gestión. El contrato de servicios tiene

la ventaja de ofrecer al operador un ingreso relativamente "seguro", ya que no depende de la cantidad de agua vendida y su precio. Los contratos de gestión normalmente insisten en que los ingresos se basan en las tarifas y la cantidad de agua vendida y por tanto introducen mayor incertidumbre en los futuros ingresos. Del estudio también se dedujo que las asociaciones de usuarios tienen un importante papel que desempeñar en el mantenimiento de las redes locales de agua además de en la movilización de las comunidades. Las asociaciones de usuarios del agua, junto con las autoridades locales, desempeñaron un importante papel en la gestión comercial del agua a través de la administración de los consumidores, la lectura de contadores y el control de los usuarios ilegales.

Fuente: Brikké, 2004.

contratación sobre la gestión del suministro de agua se había extendido ya a 24 ciudades. La base de estos contratos de gestión se remonta a las reformas legales e institucionales llevadas a cabo en Uganda durante la década de los 90. Hay signos de que estos contratos de gestión han alcanzado algunos de sus objetivos. Puesto que una gran proporción de las personas pobres de zonas urbanas vive en pequeñas ciudades o núcleos poblacionales, este ejemplo puede ilustrar que existe el potencial para que compañías locales de pequeña escala lleguen a hogares urbanos de baja renta que no gozan de un suministro suficiente (McGranahan, 2004b).

Las empresas privadas locales a menudo tienen varias ventajas comparativas: 1) conocimiento de las condiciones locales; 2) adquisición, producción y empleo local; 3) operaciones a mediana y pequeña escala que puedan tener una repercusión positiva en los servicios de ciudades medianas, pequeñas y pueblos; 4) nichos de mercado y una multiplicidad de tecnologías apropiadas que pueden explorarse de un modo más efectivo. Sin embargo, una mayor

implicación de las empresas locales en la operación de los servicios hídricos y de saneamiento, no implica necesariamente que se mejoren los servicios que se ofertan a las personas pobres. Todavía no existe una prueba concluyente de que los operadores de redes hídricas locales que operan a pequeña escala sean más eficientes que otros tipos de sistemas para llegar hasta las personas pobres y los asentamientos informales (McGranahan, 2004b). El llegar de modo efectivo a las personas pobres continuará dependiendo de la naturaleza de los contratos, de unos sistemas de gobernabilidad sólidos, del aumento de las inversiones y de la extensión de las capacidades locales de gestión del agua. Un inconveniente es que los empresarios locales en muchos países en vías de desarrollo no tienen experiencia en gestionar ni en operar servicios públicos (McGranahan, 2004b). Como se ha visto en el caso del abastecimiento rural de agua en Marruecos (véase el **Recuadro 2.14**), en determinados contextos puede haber preferencia por el establecimiento de contratos de servicios con el sector público en vez de con compañías gestoras y operadoras.



3ª Parte. La descentralización del control del agua y la toma de decisiones

El Principio 10 del Programa 21 (Naciones Unidas, 1992) afirma:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es a través de la participación de todos los ciudadanos concernidos, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener un acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades peligrosas en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación pública poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse un acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre los que se incluyen el resarcimiento de los daños y los recursos pertinentes.

Sin embargo, la implementación de estos derechos aún no ha avanzado al mismo ritmo que las expectativas generadas por esta declaración internacional. La ausencia de información o de mecanismos de participación y recurso desemboca en decisiones que tienen un impacto negativo, excluyen y consiguientemente despiertan la oposición de las comunidades afectadas. Tales decisiones raramente son efectivas, frecuentemente son ilegítimas e injustas y minan la capacidad de integrar los asuntos medioambientales en los procesos de desarrollo. Como indica el Convenio sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente en los Estados miembros (Convenio de Aarhus) de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE), ningún país ha desarrollado plenamente las políticas o la capacidad organizativa para implementar todos los pilares del Principio 10. Esto es aún más cierto en muchos países en vías de desarrollo donde la transparencia y la inclusión en la toma de decisiones cuentan con poca historia y a menudo tienen que hacer frente a una resistencia más tenaz por parte de intereses particulares dentro y fuera de los Gobiernos.

Más o menos en la última década, se ha reconocido que, si se quiere que los esfuerzos para mejorar la cantidad y calidad del abastecimiento hídrico tengan éxito, éstos, no sólo deben ser técnicamente sólidos y económicamente viables, sino que también deben ocuparse directamente de paliar la pobreza, de la cesión de poderes a nivel local y de la sostenibilidad del medio ambiente. En este sentido, se ha reconocido que las organizaciones y comunidades locales que son usuarias directas del agua poseen un sólido conocimiento hidrológico y socioeconómico local y son las que más tienen en juego en las decisiones sobre el agua.

La importancia de la participación y de los enfoques desde la base, así como el papel fundamental de las iniciativas de la comunidad local para resolver los retos del agua ha sido puesta de manifiesto en el Parlamento del Río Anwari en

Rajastán, India. El parlamento del río, constituido en 1998, se basa en un enfoque de cuenca centrado en la comunidad y está formado por unos 70 pueblos y 46 microcuencas hidrográficas. El parlamento se reúne dos veces al año y tiene una amplia gama de objetivos, entre los que se encuentran: la gestión sostenible de los recursos hídricos, la gestión de la fertilidad del suelo y de la erosión de la tierra, el freno de las actividades mineras ilegales, la generación de autoempleo y las opciones de medios de sustento alternativos, la promoción de grupos de mujeres y el incremento de la productividad agrícola a través del uso de semillas y abonos locales. Se ha informado de que ha habido impactos sociales, económicos y medioambientales positivos. Entre otras cosas, se han regulado los patrones de utilización de los recursos, y se ha creado una plataforma para resolver las disputas relacionadas con el reparto y la gestión del agua, los bosques y las tierras (Moench et al., 2003).

En distintos países están surgiendo métodos alternativos para ampliar y profundizar la participación pública a la hora de abordar los retos relacionados con el agua y otros referentes al desarrollo. Las reformas que pretenden aumentar la inclusión en la toma de decisiones relacionadas con el agua se aplican al sector del agua de diversas maneras y grados.

3a. Beneficios de la descentralización

El concepto de descentralización ha evolucionado a lo largo del tiempo y recibido distintas interpretaciones. De un modo simple, se puede definir la descentralización como un medio de acercar la toma de decisiones al punto en que se realiza el trabajo práctico. Entre otras, la descentralización se ha definido como la principal estrategia para transferir la responsabilidad desde el Gobierno central a los niveles subnacionales de Gobierno, lo que representa un cambio fundamental del marco institucional en el que se toman las decisiones políticas, sociales y económicas (Rondinelli et al., 1984).

El término se usa ahora con sentidos que se desvían en muchos aspectos de esta caracterización, ya que actualmente la descentralización también se refiere a la transferencia de responsabilidades a la sociedad civil y el sector privado. Por tanto, la descentralización debería verse como un proceso en el que el Gobierno cede algunos de sus poderes de toma de decisión y responsabilidades de gestión a niveles inferiores de Gobierno, al sector privado o a organizaciones comunales y de la sociedad civil.

Cuando funciona bien, la descentralización reporta muchos beneficios: puede permitir la democratización en la toma de decisiones a través de una mayor inclusión, transparencia y responsabilidad de las partes concernidas. Si se implementa adecuadamente, la descentralización puede dar la posibilidad a las personas, sobre todo a las que carecen de influencia social y política y de medios económicos, de tener voz y tomar parte en las decisiones que definen sus oportunidades de subsistencia. Ésta también puede fomentar la integración del conocimiento y las prácticas tradicionales con tecnologías innovadoras y la ciencia para promover una gestión justa y eficaz de los recursos y servicios hídricos.

Los sistemas descentralizados pueden hacer que los Gobiernos sean más receptivos. Es más probable que los funcionarios del sector público local sean denominados como responsables por los consumidores locales de servicios que los funcionarios del Gobierno central. Ello puede, por tanto, promover la receptividad en los organismos de gobierno para ocuparse de los servicios hídricos y las carencias administrativas. La existencia de Gobiernos locales autónomos y flexibles puede promover la producción de prácticas innovadoras y adecuadas. De modo similar, los Gobiernos locales pueden estar en mejor posición para trabajar con ONG locales y otras organizaciones voluntarias comunitarias con el fin de identificar problemas y definir soluciones. Las decisiones de descentralización pueden conducir a un acceso público más fácil a la información sobre el agua, lo que también supone menores costes para los ciudadanos a la hora de obtener información sobre la eficacia del Gobierno en la oferta de servicios gubernamentales locales que si se tratara del Gobierno central.

Como se ha señalado, la descentralización llevada a cabo de manera adecuada puede suponer una mayor democratización y un acercamiento de las decisiones a los usuarios del agua. Pero también hay motivos de eficiencia económica tras la descentralización que a menudo van en paralelo a los objetivos de democratizar la toma de decisiones. Se supone que acercar las decisiones a los usuarios del agua puede revertir en un mejor reparto de los recursos hídricos y de la prestación de servicios. En un sistema de bienes y servicios públicos altamente centralizado, a menudo hay una carencia de información fiable sobre los costes reales de dichos servicios y de hasta qué punto éstos están subvencionados.

Además, existe información limitada sobre el rendimiento y la calidad de los servicios de los organismos del sector público. Por el contrario, el reparto de recursos entre los servicios del sector público probablemente sea más eficiente bajo un régimen descentralizado, ello suponiendo que las instituciones públicas locales probablemente dispongan de mayor información sobre las preferencias y necesidades de los ciudadanos, como por ejemplo sobre las demandas de agua entre los diversos grupos de usuarios y la disposición y la capacidad para pagar por mejoras en los servicios. Otro modo de descentralización es hacer que los usuarios directos del agua sean más responsables de la gestión de la misma. Por ejemplo, los beneficios de la participación de la comunidad local y el recurso a gestores tradicionales del agua para mediar en los conflictos por el agua, repartir el agua de modo eficiente y equitativo y mantener la infraestructura de riego, han sido demostrados en el caso de la gestión del riego en India. Dichas experiencias pueden servir también como punto de entrada para la descentralización de las responsabilidades de gestión del riego. Las modalidades y premisas locales para el reparto del agua, las prácticas de gestión y los mecanismos de resolución de conflictos pueden variar.

3b. La descentralización en práctica

A pesar del trabajo de reforma en curso, muchos países aún carecen de disposiciones legales acerca de la responsabilidad sobre el agua de los Gobiernos locales en la gestión y desarrollo de los recursos hídricos. Un estudio sobre 42 países de África, Asia, Europa y América Latina indica que 24 países carecen de disposiciones legales sobre la responsabilidad de los Gobiernos locales. Sin embargo, en algunos países, las disposiciones legales sobre gestión de los recursos hídricos locales tienen mucho peso. Por ejemplo, en Mongolia, los gobernadores regionales y locales son responsables de la gestión del agua y de los planes para la recogida, restablecimiento y uso del agua. Las leyes hídricas de Vietnam exigen enfoques más integrados y han descentralizado la gestión del riego a los comités del agua locales¹².

¿Qué nos dice la práctica de la descentralización? La descentralización del poder para gestionar el agua (no sólo leer contadores y reparar fugas) no es fácil. A veces existen potentes fuerzas sociales y políticas, tanto dentro como fuera del Gobierno, que se benefician de la preservación del status quo. Una serie de estudios confirma la hipótesis general surgida de la investigación de que la teoría y la retórica de la descentralización, con frecuencia, no se corresponde con la disposición de los Gobiernos centrales y sus organismos anejos a ceder el poder (Olowu y Wunsch, 2003).

Los años de autoridad centralizada pueden haber minado los antiguos sistemas tradicionales de gestión de los recursos,

La descentralización puede dar la posibilidad a las personas, sobre todo a las que carecen de influencia social y política y de medios económicos, de tener voz y tomar parte en las decisiones que definen sus oportunidades de subsistencia

12. Estos datos se basan en información extraída del sitio web "Water Law and Standards". Véase: www.waterlawstandards.org.

RECUADRO 2.15: SISTEMAS TRADICIONALES AMENAZADOS EN INDIA

En los estados indios de Karnataka, Andhra Pradesh y Tamil Nadu, los gestores tradicionales del agua se llaman *Neerkattis*. Éstos son los responsables de gestionar los depósitos de agua para el riego. Su conocimiento del terreno, del drenaje y de las necesidades de riego es mucho más profundo que el que puedan tener los ingenieros que se ocupan hoy día del agua. Su trabajo comienza antes del monzón. El mantenimiento del depósito, que es de propiedad comunal, requiere de la acción colectiva. Los *Neerkattis* fijan la fecha en que la comunidad ha de ayudar a limpiar de lodos el depósito y la balsa; hacen una estimación del trabajo requerido y lo dividen entre los beneficiarios de los depósitos. Con las primeras lluvias del monzón, hacen una estimación de las reservas disponibles de agua y deciden sobre la cuota de agua por persona y el tipo de cultivos que hay que sembrar. Los *Neerkattis* aseguran el suministro a todos los campos de modo rotatorio. La forma en que esto se lleva a cabo puede variar. En un determinado pueblo, por ejemplo, los usuarios finales son los primeros en recibir el agua. Las tierras localizadas más cerca de los depósitos se beneficiarán de las filtraciones de agua. La duración del riego depende de cada cultivo. Si el cultivo se empieza a secar, los *Neerkattis* están autorizados a desviar el agua hacia los campos sedientos, cortando incluso la derivación a todos los demás campos; también pueden tener otras funciones relacionadas con la gestión de los cultivos. Para minimizar el riesgo de partidismo, los *Neerkattis* no gozan de ningún poder formal político ni poseen tierras vinculadas al sistema de depósitos de agua.

Sistemas similares con gestores tradicionales del agua también se encuentran en otras partes de India, como en Ladakh, Uttaranchal y Maharashtra. Por ejemplo, en el sistema de riego cooperativo de Maharashtra, los comités de agricultores designan a los gestores del agua. El puesto es a menudo hereditario para garantizar la lealtad a la práctica local. Para asegurar la neutralidad en la toma de decisiones sobre el riego, se suele elegir a residentes del pueblo sin tierras. La función de éstos es vigilar, regular y mantener los flujos de agua en la acequia principal, las derivadas y las de cada campo. Los gestores del agua desempeñan un papel crucial a la hora de resolver disputas sobre el agua gracias a su conocimiento de los flujos hídricos en los distintos sistemas de acequias. En algunos pueblos de Ladakh, se formaliza por escrito un contrato entre los gestores tradicionales del agua y los habitantes del pueblo. El contrato estipula las obligaciones y responsabilidades y la imparcialidad de estos gestores. Los gestores también supervisan el mantenimiento y median en los conflictos. Si hay alguna disputa seria, el asunto puede ser transferido a otras instituciones del pueblo. También difiere la manera de decidir sobre el reparto de agua. En algunos lugares, ha habido una especie de sistema de lotería llevado a cabo para garantizar un reparto imparcial. En otros lugares, el agua de riego se concede prioritariamente al agricultor que labra primero la tierra, independientemente de su ubicación.

La función de los gestores tradicionales del agua se ha reducido enormemente en los últimos 50 años, principalmente debido a que el agua se está convirtiendo en una propiedad del Estado. Por tanto, la gestión del riego corre por cuenta de los departamentos del Gobierno y ha derivado hacia una tendencia inducida por el Gobierno a usar las aguas subterráneas para el riego en vez de las superficiales. Consiguientemente, la infraestructura tradicional de riego con depósitos se ha degradado y las acequias se han obstruido. La gestión tradicional del agua a menudo choca con prácticas formales de concesión de permisos de agua y normativas; por consiguiente, se crean incertidumbres acerca de las responsabilidades de gestión. Los Gobiernos de Andhra Pradesh y Tamil Nadu han promulgado recientemente leyes para reforzar la gestión participativa del riego, producto de las crecientes disputas sobre el agua y de la necesidad de restablecer los depósitos de agua. Sin embargo, esta legislación ha implicado en gran medida la creación de miles de asociaciones de usuarios del agua (sólo en Andhra Pradesh se han constituido 70.000), sin restablecer la función de los gestores tradicionales del agua. Estas asociaciones de usuarios del agua han tenido resultados muy desiguales. En cualquier caso, se está perdiendo cada vez más el conocimiento de la gestión tradicional del agua.

Fuente: Centro para la Ciencia y el Medio Ambiente (CSE), 2003.

como es el caso de los años de Gobiernos coloniales seguidos de una autoridad centralizada (véase el **Recuadro 2.15**). La pasada centralización de la toma de decisiones sobre el agua en India ha llevado a que cada vez se pierdan más las formas locales de gestionar los recursos hídricos. En tales casos, han de reinventarse y reformularse las organizaciones locales de gestión del agua que emanan de la sociedad civil.

Las tendencias observadas muestran que muchos Gobiernos no están dispuestos a descentralizar los poderes y recursos necesarios a los organismos locales, lo que puede reprimir gravemente las opciones de los organismos locales a la hora de gestionar los recursos hídricos y prestar servicios. También se ha observado que los Gobiernos recuperan poderes y recursos financieros de los organismos locales, a menudo en respuesta a la presión de los burócratas y legisladores descontentos con la pérdida de poder (Manor, 2003). Por

ejemplo, en Oriente Medio y en el Norte de África, muchos casos de Gestión Participativa del Riego (GPR) indican que los Gobiernos dan a la GPR un apoyo retórico, pero que en la práctica no proporcionan estructuras de incentivos adecuadas, ni mecanismos institucionales o normas que permitan una gestión local efectiva del riego. A pesar de la evidencia de que la GPR funciona, algunos Gobiernos no son tan entusiastas acerca de la gestión local del agua como reivindicar ser. Algunos estudios de casos demuestran que, con la aplicación de la GPR, la eficiencia del uso del agua puede aumentar de un 30% a un 50% y que la energía usada para el bombeo puede reducirse a la mitad (Attia, 2004). Entre otros beneficios menos documentados se encuentra la reducción de los conflictos locales por el agua y una sensación de fortalecimiento del poder comunitario e individual que se cree mejora la salud familiar y el bienestar (Brooks, 2002).

Otros estudios han sido enfocados hacia el potencial de la descentralización para reforzar la participación democrática y el fortalecimiento de los poderes de los grupos marginados, incluidas las mujeres. Estos estudios demuestran que la descentralización democrática tiene un historial muy desigual como medio de reducir la pobreza. Se ha señalado que ésta puede ayudar a reducir la pobreza que surge de las desigualdades entre regiones, pero que a menudo no disminuye realmente la que surge de las desigualdades dentro de las regiones. Pruebas recientes sugieren que el impacto de la descentralización puede ser más positivo de lo que se había pensado antes, sobre todo para las mujeres. Hay pruebas evidentes de que la presencia de un número significativo de mujeres en los organismos locales de toma de decisiones aumenta, a veces, la cantidad y calidad de servicios cruciales, como el cuidado prenatal y postnatal (Manor, 2003).

3c. Información, desarrollo y acceso

La participación de las personas y el acceso a información relevante sobre el agua son prerequisites esenciales para el éxito de la descentralización. Una de las razones por las que se defiende que la descentralización conduce a eficiencia y equidad en la asignación y distribución del agua es porque ello permite adaptar los servicios a nivel local a las necesidades y las demandas locales ¿Cuáles son los mecanismos que hacen que los que toman decisiones puedan tener conocimiento de las necesidades, demandas y experiencias locales? El único método factible es disponer de un proceso inclusivo y transparente de toma de decisiones locales y centrales a través del cual los diferentes actores puedan expresar sus derechos y preferencias. Este punto se ha subrayado en una

comparación efectuada de casos de gestión de recursos basada en la comunidad que han tenido éxito con otros que han fracasado en México. Se han identificado dos rasgos distintivos de la gestión con éxito: el primero puso énfasis en el importante papel que tienen la asambleas comunitarias, convocadas regularmente y con elevado nivel de asistencia; y el segundo hizo hincapié en la importancia de las prácticas de rendición de cuentas e información que proporcionan a los miembros de la comunidad un flujo de información suficiente (Klooster, 2000). La diferencia que dichas asambleas comunitarias locales, en tanto que foros transparentes de participación activa, puede suponer para los servicios hídricos ha sido también referido desde otras partes de América Latina. Un estudio de caso (Rosensweig, 2001) referido a la pequeña ciudad de Itagua, Paraguay, mostró que las juntas comunitarias del agua tenían más éxito a la hora de mejorar los servicios hídricos.

3d. Grado de participación pública en la toma de decisiones relativas al agua

Los bajos niveles de participación y acceso a la información también se han confirmado en una serie de estudios de países llevados a cabo por la Iniciativa de Acceso (TAI) en 2001-03. La **Tabla 2.2** muestra que las disposiciones legales referentes a la participación local son débiles.

En la primera ronda de evaluaciones nacionales llevada a cabo por TAI, el acceso a la información sobre el control de la calidad del agua y el grado de participación pública en los procesos de toma de decisiones sobre el agua se destacaron como aspectos clave para la mejora en la mayoría de los países¹³.



Proyecto escolar de UNICEF en un campo de desplazados internos en Sudán

Tabla 2.2: Derechos de participación pública en los marcos constitucional y legal

Indicadores	Débil	Medio	Fuerte
Garantías constitucionales de la participación pública	La constitución no garantiza explícitamente el derecho a la participación pública en la toma de decisiones en: Chile, Hungría, India, Indonesia, México, Sudáfrica, Estados Unidos	No se ofrece ningún valor: sólo dos opciones de indicadores "fuerte" y "débil"	La constitución garantiza el derecho a la participación pública en la toma de decisiones en: Tailandia, Uganda
Exhaustividad en la notificación y las observaciones en los diferentes tipos de procesos de toma de decisiones	No se especifican los tipos de decisiones referidas a políticas y proyectos que requieren notificación pública y observaciones: Indonesia, Tailandia	Se especifican los tipos de decisiones referidas a proyectos que requieren notificación pública y observaciones, pero no las decisiones sobre políticas: Chile, Hungría, India, Uganda	Se especifican los tipos de decisiones referidas a políticas y proyectos que requieren notificación pública y observaciones: México, Sudáfrica, Estados Unidos
Requisitos de notificación pública y observaciones para evaluaciones de impacto ambiental	No se requiere notificación pública ni observaciones para las evaluaciones de impacto ambiental (EIA): Tailandia	Las EIA requieren notificación pública y observaciones en la etapa final: Hungría, India, Indonesia, México, Uganda	Las EIA requieren notificación pública y observaciones en las diversas etapas: Chile, Sudáfrica, Estados Unidos

Fuente: La Iniciativa de Acceso, Informes de los equipos nacionales, véase WRI, 2002.

13. En el periodo 2001-03, TAI llevó a cabo evaluaciones piloto en nueve países para comprobar su metodología e identificar las necesidades de acceso mejorado a la información y la participación. Por ejemplo, se utilizaron varios sub-indicadores para evaluar una serie de características de participación pública en casos específicos de toma de decisiones. Algunos de estos indicadores examinan la ley y las normas que rigen la participación pública. Otros se centran en la práctica ilustrada por procesos seleccionados de toma de decisiones. Los resultados aquí descritos están basados en los informes que se pueden acceder en www.accessinitiative.org

*... el público,
rara vez dispone
de acceso a una
información útil
sobre la calidad
del agua
potable
y superficial*

Las evaluaciones piloto de TAI indicaron lo siguiente:

- Los derechos de participación pública están insuficientemente articulados en la mayoría de los marcos legales y constitucionales de los países piloto.
- Los casos de formulación de políticas medioambientales a nivel nacional fueron registrados en los puestos más altos en calidad y accesibilidad.
- Los procesos de planificación regionales o locales demostraron niveles medios o fuertes de accesibilidad, pero una variabilidad considerable de la calidad del esfuerzo llevado a cabo por las autoridades públicas.
- En los sectores productivos, extractivos, de infraestructura y otros en el ámbito nacional de los países piloto, la toma de decisiones es, por lo general, menos accesible al público.
- Las decisiones a nivel de proyecto registraron una participación pública muy variable por lo que se refiere a calidad y accesibilidad.
- La participación suele ser más baja en las primeras etapas de la toma de decisiones y en el control de la implementación o en la revisión de la ejecución.
- Los procesos de toma de decisiones normalmente sitúan en el público o en las comunidades afectadas la responsabilidad de iniciar la participación.
- Una participación pública significativa mejora las decisiones. En los casos donde el Gobierno del país piloto invirtió en apoyar una participación significativa y solicitó información de forma activa —o donde la sociedad civil organizó o inició un diálogo o proporcionó datos a los que respondió el Gobierno— las decisiones adoptadas incorporaron aspectos medioambientales y sociales.

En el periodo 2004-05, más de 20 países se sometieron a evaluaciones de TAI, lo que suministrará más información sobre la puesta a disposición de información y la participación. Algunos resultados iniciales de esta ronda de evaluaciones han mostrado lagunas específicas, sobre todo en la difusión de la información entre grupos minoritarios así como en la implicación del público en procesos de planificación. A medida que los países desarrollan planes de GIRH, es importante examinar en qué grado, no sólo se consulta al público, sino que se le hace participe de la formulación de los planes. El **Recuadro 2.16** destaca dos casos relacionados con el acceso a la información sobre el agua y la participación en Ucrania y Estonia. Además, TAI ha iniciado un proceso de desarrollo de indicadores de

governabilidad del agua que serán sometidos a pruebas piloto en 2005-06.

3e. Acceso a la información sobre calidad del agua

La información sobre el agua también moviliza a la opinión pública para instar a los que contaminan y a los Gobiernos a que reduzcan la contaminación y mejoren la calidad del agua. Las evaluaciones piloto de TAI concluyeron que el público rara vez dispone de acceso a una información útil sobre la calidad del agua potable y superficial. La **Tabla 2.3** indica que, aunque la calidad de la información sea aceptable, su acceso está a menudo muy restringido. Como resultado de ello, los individuos y comunidades no pueden protegerse a sí mismos del agua contaminada o hacer un seguimiento de la mejora de su calidad. Las evaluaciones piloto de TAI sobre el acceso a la información sobre calidad del agua arrojaron además los siguientes resultados:

- Los sistemas de control de la calidad de agua evaluados habían estado en funcionamiento durante más de tres años. Todos los sistemas de control, a excepción de los de India, proporcionaron regularmente informes, por lo menos durante este periodo. Algunos de los sistemas de control habían estado operativos durante décadas. Por ejemplo, RandWater en Sudáfrica empezó a operar en 1927.
- Teniendo en cuenta la cantidad de parámetros estudiados, los sistemas de control se dividen en completos o básicos. En Hungría, India, México, Sudáfrica y Estados Unidos, se comprobó que los sistemas elegidos controlan un conjunto de parámetros físicos, bacteriológicos, químicos y víricos del agua. Los sistemas en Tailandia y Uganda controlan unos parámetros más básicos.
- La calidad del sistema para proporcionar información sobre la calidad del agua también depende de cómo las redes de control estén coordinadas. Los sistemas de control pueden cubrir una simple área urbana (como en México o Indonesia); países enteros (como en Hungría, India, Chile y Tailandia); o regiones concretas dentro de un país (como el estado de California en los Estados Unidos).
- En Tailandia, al contrario, el control del agua potable del grifo depende de varias instituciones: las plantas de tratamiento y depuración de agua metropolitanas, las autoridades del agua provinciales y la empresa privada Universal Utilities Company. El control del agua embotellada depende de otro organismo: la Administración de Alimentos y Medicamentos. En Tailandia también se observó que, mientras que algunos datos analíticos sobre la calidad del agua del grifo se podían obtener de las autoridades del agua, la Administración de Alimentos y Medicamentos (FDA, por sus siglas en inglés) no realiza

RECUADRO 2.16: ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR DEL AGUA**Emergencias relacionadas con el agua en Ucrania**

Se llevó a cabo la evaluación del caso de una emergencia que tuvo lugar en 2000 y que supuso la contaminación de las aguas subterráneas en los cinco asentamientos del distrito de Pervomasysk, en la división administrativa de Mykolayiv, causada por varios agentes químicos extremadamente tóxicos (el también llamado "Accidente de Boleslavchik"). Se utilizaron diferentes indicadores para estimar el acceso a la información sobre emergencias medioambientales. Entre los indicadores, se otorgó la máxima puntuación a la presencia de información sobre las emergencias medioambientales en Internet. Este tipo de información es de acceso libre y se encuentra en el sitio web del Ministerio de Emergencias de Ucrania. Sin embargo, el público no tuvo acceso en línea a la información sobre el impacto de esta emergencia medioambiental en la salud de las personas y en el medio ambiente y, sobre todo, acerca de su efecto sobre la calidad del agua potable. Fue bastante difícil encontrar material empírico referente al sector químico relacionado con la participación pública. El equipo de investigación de EcoPravo-Kiev se centró en el papel del público en el desarrollo del Plan de Acción Nacional sobre Salud Medioambiental y sobre la ley ucraniana de 2002 "Sobre el agua potable y el sistema de

abastecimiento de agua". La evaluación de la participación pública en la toma de decisiones relacionadas con la implementación de la política, la estrategia, los planes, los programas y la legislación se realizó usando distintos indicadores. Se observó que no hubo participación pública por parte del sector químico para desarrollar los documentos anteriormente mencionados. Sin embargo, todos los documentos estaban disponibles y eran accesibles al público.

Control del agua potable y planes hídricos regionales en Estonia

En este caso, se evaluó el acceso a los datos sobre el control del agua potable en una pequeña ciudad al sudeste de Estonia donde se sabe que existen problemas relacionados con el agua potable que son representativos de toda la región. La ciudad también es representativa en términos de capacidad administrativa. Cuando se compara el nivel de difusión de los datos sobre agua potable con la de los datos relativos al control de la calidad del aire, se ve que la difusión de los primeros no está muy desarrollada. Una de las razones es quizás que el control del aire es jurisdicción del Ministerio de Medio Ambiente (donde se han llevado a cabo varios cursos de formación y proyectos para implementar la Convención de Aarhus), mientras

que el control del agua potable recae en el Ministerio de Asuntos Sociales. Existe un fuerte mandato legal para el control del agua potable, pero resulta problemático hacer públicos estos datos. Sin embargo, el Ministerio de Asuntos Sociales ha iniciado un proyecto para difundir los datos sobre el control del agua potable al público vía Internet. En Estonia existen ocho subcuencas en las que el Gobierno ha empezado a elaborar planes de gestión del agua. La cuenca del Pandivere está ubicada en el centro de Estonia y es una región sensible a los nitratos. Se invitó a todo el público a que participara en la redacción del plan de gestión del agua y se dio un tiempo prudencial para hacer comentarios. La aportación del público se incorporó a la decisión final. Sin embargo, desde el punto de vista de la implicación de las minorías, la oportunidad concedida a la participación pública fue negativa. No se hicieron especiales esfuerzos por invitar a los rusoparlantes (aproximadamente el 5% o menos de la población residente en la cuenca) a participar en el desarrollo del plan. Aunque la ley prescribe condiciones para la participación (por ejemplo, tiempo para comentarios, número de reuniones, etc.), no dice nada acerca de adoptar medidas especiales para implicar a las minorías.

Fuente: La Iniciativa de Acceso; Informes de los equipos nacionales; EcoPravo, Kiev, Ucrania; y el Instituto del Medio Ambiente de Estocolmo, Tallinn, Estonia, 2004.

ningún seguimiento de los agentes contaminantes en el agua embotellada. La FDA sólo presta atención a las conclusiones de sus análisis: si la calidad del agua potable de la marca seleccionada es "segura". Esta política significa que los consumidores no pueden comprobar la presencia de agentes contaminantes específicos. Estos detalles pueden ser relevantes para grupos poblacionales de riesgo como niños, mujeres en estado y personas mayores.

- En Hungría, sin embargo, los distintos aspectos relacionados con el control del agua potable y superficial los gestionan distintos organismos y los sistemas y los datos ni se coordinan ni se integran. La lección que hay que aprender de los ejemplos tailandés y húngaro es sencilla: los sistemas unificados e integrados ofrecen una imagen más coherente de la calidad del agua y suponen un menor reto a la hora de obtener información.
- Las tecnologías de la información facilitan el acceso público a la información. Los sitios web proporcionan cada

vez más una oportunidad para que el público aprenda más sobre los aspectos relacionados con el control de la calidad del agua. En Hungría, el sitio web del Programa Nacional de Acción Sanitaria proporciona amplia cobertura de los asuntos relacionados con el medio ambiente y la salud. En California, el sitio web del Environmental Justice Coalition for Water anima a los ciudadanos a que se involucren en el control de la calidad del agua en sus comunidades.

- Hay dos países que proporcionan ejemplos sobre cómo se pueden difundir los datos del agua. En Sudáfrica, RandWater ha creado un sitio web donde suministra a los usuarios datos actualizados sobre temas relacionados con el agua. Por ejemplo, un mapa señala las zonas donde no se debería beber el agua sin tratarla previamente y donde se debería evitar su contacto debido al peligro de contagio por microorganismos nocivos para la salud. En Estados Unidos, los proveedores de agua proporcionan informes anuales a los clientes sobre el agua potable que ofrecen.

Tabla 2.3: Calidad y accesibilidad de los datos sobre agua en una selección de países

País	Calidad de la información ¹	Accesibilidad
Hungría ²	Intermedia	Escasa
India	Intermedia	Escasa
Indonesia ³	Escasa	Escasa
México ⁴	Elevada	Escasa
Sudáfrica	Intermedia	Intermedia
Tailandia	Escasa	Escasa
Uganda	Escasa	Escasa
Estados Unidos: California	Intermedia	Elevada

1. El sistema otorga la puntuación "escasa" cuando sólo se han registrado unos pocos parámetros sobre calidad del agua.
2. Datos de casi la totalidad de las 12 inspecciones y de 7 de las 19 oficinas de salud pública en cuatro semanas; 7 de las 19 oficinas respondieron sobre la cuestión del agua potable.
3. Indonesia presentó un valor único tanto para la información sobre la calidad del aire como de la del agua.
4. México publica información sobre el agua potable a nivel estatal pero no la desglosa en abastecimiento individual de agua.

Fuente: La Iniciativa de Acceso, Informes de los equipos nacionales, 2004.

- Por otra parte, resulta difícil obtener información detallada sobre la calidad del agua potable y superficial en todos los países piloto, excepto en dos: Estados Unidos y Sudáfrica. Con las enmiendas de 1996 a la Ley sobre Agua Potable Segura (Safe Drinking Water Act), Estados Unidos exige a los proveedores de agua que suministren a los clientes informes anuales. Estos informes se suelen enviar con las facturas; algunos se publican también en Internet. Equipos de cinco países (Hungría, India, México, Tailandia y Uganda) no llevaron a cabo una difusión activa de datos sobre calidad del agua potable entre el público, ni a través de Internet ni a través de la prensa. En México y Uganda, los equipos no

pudieron obtener ningún dato; en India, los datos sólo se pudieron obtener a través de un contacto personal.

En resumen, existen muchas diferencias en la actuación de los organismos gubernamentales para proporcionar información al público sobre la calidad del agua potable y la superficial. De modo conjunto, los resultados de las actuaciones de suministro de información sobre la calidad del agua dejan mucho que desear. Esto debería compararse con la evaluación de la difusión de información y de la participación pública relacionada con la calidad del aire, que resultó ser sólida.

Hombres pescando al atardecer con redes cuadradas en Dhaka, Bangladesh



4ª Parte. La gobernabilidad del agua en el futuro

En la última década, el agua y su gobernabilidad han ocupado un lugar destacado en la agenda política internacional y seguirán siendo una prioridad internacional hasta 2015 en el marco del Decenio "El agua, fuente de vida". Los esfuerzos internacionales por promover la reforma institucional sobre el agua han incluido recomendaciones sobre la buena gestión del agua, así como el establecimiento de objetivos y metas para mejorar la prestación de los servicios hídricos a los pobres y para una mayor sostenibilidad medioambiental a través de los ODM. Actualmente se han depositado grandes esperanzas y expectativas en los recientes objetivos internacionales sobre el agua surgidos de la Cumbre del Milenio y la CMDS para mejorar la situación hídrica de miles de millones de personas. Es una paradoja que, mientras diversos foros internacionales han intensificado sus trabajos destinados a la mejora de la situación mundial del agua y a la implementación de objetivos hídricos dentro de un determinado plazo, la financiación del sector hídrico en los países en vías de desarrollo está actualmente disminuyendo o estancándose en el mejor de los casos. La financiación procedente de donantes sigue estancada y las inversiones adicionales de las compañías multinacionales del agua para mejorar la gobernabilidad del agua y el acceso a la misma están actualmente disminuyendo. Hay muy pocas pruebas de que los Gobiernos de los países en vías de desarrollo estén reforzando sus presupuestos hídricos.

Se ha demostrado que la gobernabilidad del agua es parte de la gobernabilidad global nacional y, por consiguiente, está influida, para mejor o para peor, por ésta, por la cultura nacional, por los acontecimientos locales del país y su entorno (por ejemplo, los conflictos) y por los desarrollos en la economía mundial. Entre las tendencias de gobernabilidad del agua se incluyen las siguientes:

- Como respuesta a presiones internas y a las presiones de la comunidad internacional y organizaciones regionales como la UE, se está llevando a cabo actualmente un proceso amplio de reforma de la gobernabilidad del agua. Este progreso es desigual y por lo general lento, como ponen de manifiesto los escasos logros en la producción de planes nacionales de GIRH y la escasa atención prestada al agua en los DELP. En los países en vías de desarrollo hay a menudo significativas y serias lagunas entre la formulación de políticas y su implementación, y ello no sólo por la resistencia institucional de las organizaciones del agua del sector público.
- Se han efectuando progresos en los derechos sobre el agua en el reconocimiento de la importancia de los mismos como medio de abordar los problemas sociales y económicos, el reconocimiento de la importancia de los usos y tradiciones locales, el reconocimiento de su papel a la hora de facilitar la gestión de la competencia local por el agua y el reconocimiento del derecho humano a un agua segura.
- La corrupción es un gran problema en el sector del agua, como en muchos otros sectores, pero sus efectos no están bien cuantificados por falta de información detallada. Éste es uno de los desafíos que han sido menos abordados en el sector y aún queda mucho por hacer al respecto.
- La privatización de los servicios hídricos en los países en vías de desarrollo no ha sido capaz de cumplir las elevadas expectativas de mejora y extensión de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento. Gran parte del debate sobre la privatización se ha centrado, de modo sesgado, en las compañías multinacionales del agua. Están brotando como hongos compañías de agua locales y a pequeña escala tanto en áreas urbanas como rurales y su potencial para mejorar el abastecimiento de agua y el saneamiento sigue siendo en gran medida ignorado. Hay, por tanto, necesidad de dar un nuevo enfoque a la privatización para explorar de modo más sistemático de qué manera las empresas locales de agua, incluyendo tanto las compañías del agua como las organizaciones de la sociedad civil, pueden contribuir a mejorar los servicios hídricos. Es hora ya también de reintroducir la función del Gobierno y volver a poner de relieve su importancia a la hora de recabar y promover unos fondos de inversión apropiados, así como su papel fundamental en la regulación y otras funciones de gobernabilidad.
- Las recientes medidas tomadas por Gobiernos de países de baja renta para delegar responsabilidades de gestión del agua a estratos administrativos más bajos tuvieron poco éxito. El progreso es lento, los Gobiernos no están delegando los poderes y recursos necesarios y, en algunos casos, han vuelto a recuperar la responsabilidad delegada. A menudo, los Gobiernos locales no tienen la capacidad para hacer lo que se requiere. Los grupos locales y las personas individuales se ven impedidos por la falta de acceso a información clave y, frecuentemente, por su exclusión del proceso de toma de decisiones sobre el agua. Debería haber una opinión más serena sobre el propio concepto de descentralización y los tipos de descentralización que son



En los países en vías de desarrollo hay a menudo significativas y serias lagunas entre la formulación de políticas y su implementación, y ello no sólo por la resistencia institucional de las organizaciones del agua del sector público

útiles para mejorar la gestión de los recursos hídricos y la prestación de servicios. La descentralización, sin los controles y contrapesos adecuados, puede llevar a que las élites locales refuercen sus posiciones a expensas de los grupos política y económicamente marginados.

En la actualidad, sigue siendo necesario que se desarrollen instituciones más eficaces en el sector del agua de muchos países. Gran parte del desarrollo conceptual y de la división de roles y responsabilidades entre las agencias gubernamentales, las empresas privadas y la sociedad civil, tiende a quedar envuelto en la política y no refleja las necesidades reales sobre el terreno. Los Gobiernos y donantes deberían apoyar cada vez más el establecimiento de autoridades reguladoras independientes y sólidas con el fin de facilitar el cumplimiento de concesiones u otros tipos de acuerdos entre los sectores público y privado. Deberían dedicarse mayores esfuerzos a reforzar las capacidades reguladoras así como a hacerlas independientes.

La experiencia ha demostrado que el desarrollo puede estar más arraigado en aquellos sistemas donde el Gobierno, las empresas privadas y la sociedad civil tengan la posibilidad de trabajar juntas en los diversos ámbitos. Es preciso un diálogo reforzado a tres bandas sobre los temas del agua entre los Gobiernos, la sociedad civil y el sector privado. La mejora de la gobernabilidad, unida a un enfoque de gestión integrada, puede ser un vehículo para una mayor transparencia, participación y un clima de diálogo y acercamiento entre las partes que vaya dirigido a aumentar la negociación y a minimizar las diferencias dentro del sector del agua. Puede quizá parecer ingenuo pensar que todas las disputas y diferencias pueden salvarse, pero una sociedad que pretenda abordar los problemas del agua debe realizar serios esfuerzos para resolver las diferencias y poder idear instituciones legítimas y procesos de mediación de disputas (por medio del sistema judicial, mecanismos informales de resolución de conflictos y elecciones) o, por lo menos, minimizar sus repercusiones (compensación a grupos desfavorecidos, etc.).

Se ha demostrado que la gobernabilidad es importante para una gestión equitativa, eficiente y sostenible de los recursos hídricos y servicios relacionados y que ésta contribuye a conseguir los objetivos internacionales relacionados con el agua. Los sistemas de gobernabilidad están intrínsecamente ligados a los procesos políticos y al poder. Por tanto, el camino para una mejora de la gobernabilidad no puede evitar la política y pasa a través de contextos muy politizados. Tratar el tema de la mejora de la gobernabilidad del agua es todo un reto ya que ésta debe tener lugar dentro de un contexto más amplio de reforma. De todos modos, los actores concernidos en el sector del agua pueden contribuir al proceso esforzándose por alcanzar políticas integradas que permitan la participación colectiva y la subsidiariedad. Las partes concernidas en la gestión del agua

a todos los niveles no deberían abstenerse de intentar desempeñar un papel en la configuración de los resultados políticos e influir en la voluntad política. Todas las partes deben prepararse, cada vez más, a actuar en diferentes contextos sociales y políticos. Ello no pretende sugerir que los gestores del agua deban posicionarse políticamente, sino que tienen que ser conscientes de que la formulación de políticas y su implementación es un asunto político. Conociendo el juego y las reglas políticas, éstos pueden realizar aportaciones más estratégicas a los procesos de formulación de políticas y a otros procesos de toma de decisiones. Al desarrollar el trabajo sobre la mejora de la gobernabilidad del agua es fundamental tener en cuenta los siguientes aspectos:

- La reforma del sector del agua va paralela a la reforma global de la gobernabilidad. Es muy improbable que una mayor participación efectiva, transparencia, etc., arraigue en el sector del agua a no ser que el sistema global de gobernabilidad del país así lo permita. Como parte de la ampliación de la agenda del agua, existe la necesidad cada vez mayor de armonizar y coordinar los objetivos y principios internacionales sobre el agua con otros regímenes internacionales, como los regímenes comerciales mundiales o regionales. A no ser que los asuntos relacionados con el agua pasen a formar parte de procesos comerciales más amplios a escala nacional e internacional, de la estabilidad y de la democratización, la posibilidad de alcanzar los objetivos internacionales sobre el agua seguirá estando lejana. Existe por lo tanto la necesidad de colaborar con nuevos actores externos al ámbito del agua y de formar redes de desarrollo de los recursos hídricos más inclusivas.
- La reforma del agua y su implementación está progresando, aunque a veces lo haga muy lentamente. En muchos países en vías de desarrollo, el sector del agua y sus instituciones adolecen de fragmentación, marginalización y bajas capacidades. Además, la marginalización de los departamentos y ministerios del agua en los asuntos políticos globales del país es la regla más que la excepción. Los objetivos internacionales relacionados con el agua y los planes y políticas nacionales de GIRH significan poco a no ser que éstos se traduzcan en legislación, reforma institucional, implementación de la participación, fondos suficientes, etc. Deben intensificarse las acciones hacia la implementación de políticas y planes hídricos. El compromiso político para implementar las políticas y la legislación del agua existentes aún debe recorrer un largo camino hasta alcanzar los objetivos internacionales relacionados con el agua.
- La representación y participación de los diversos intereses presentes en la toma de decisiones sobre el agua es un factor importante a la hora de tratar la cuestión del agua

Hay escasa evidencia de que los Gobiernos de los países en vías de desarrollo estén reforzando sus presupuestos relacionados con el agua

en las zonas urbanas y rurales y las dinámicas sobre la seguridad alimentaria y la gobernabilidad. Los temas relacionados con el poder y la representación deberían presentarse de forma explícita, por ejemplo, al negociar una compensación justa para los agricultores por transferir el agua a las ciudades.

4a. Ausencia de un programa de seguimiento del progreso

No existe un programa para mejorar la gobernabilidad. Partiendo de las condiciones sociales, políticas y económicas previas, toda sociedad debe encontrar su propia forma de mejorar la gobernabilidad. A pesar de la variedad de diseños y formas de implementar mejoras en la gobernabilidad alrededor del mundo, hay también ciertas características del sector del agua que deben ser consideradas:

- El agua es un recurso renovable, ya que se auto-reproduce por medio del ciclo hidrológico. Aunque hay abundante agua dulce a escala mundial, existe el reto de disponer de un agua suficiente, de calidad apropiada y en el lugar y tiempo adecuados.
- La naturaleza de los recursos hídricos es multifuncional y está hidrológicamente interconectada.
- El agua se considera, ante todo, un bien público, pero debido a su naturaleza multifuncional a veces también es un bien económico. El agua tiene, por lo tanto, un valor económico, social y medioambiental, lo que, entre otras cosas, exige un diálogo entre los usuarios del agua, una mayor participación y una ampliación de los procesos colectivos.
- La prestación de los servicios hídricos se caracteriza a menudo por estar cercana a situaciones de monopolio, sobre todo en lo referente al abastecimiento de agua y saneamiento. Esto puede limitar la efectividad de los mercados del agua y puede también requerir la fijación de topes en los precios para proteger a los consumidores de los abusos monopolísticos de poder.
- La naturaleza intensiva en capital de la infraestructura relacionada con el agua, a menudo se combina con una baja recuperación de costes y un elevado nivel de subvención. La inversión en infraestructura hídrica también se considera un coste irrecuperable, lo que significa que las inversiones que se realizan para proporcionar servicios hídricos no se pueden transferir o redistribuir para otros fines, con lo que se aumentan los riesgos de inversión de capital.

Resulta importante desarrollar organismos y sistemas de gobernabilidad que puedan responder de modo efectivo en situaciones caracterizadas por la variabilidad, el riesgo, las incertidumbres y el cambio. La planificación convencional del

agua sigue siendo rígida y el reto continúa siendo desarrollar unas estructuras de gobernabilidad y unas instituciones flexibles y adaptables. Debe prestarse más atención a la necesidad de disponer de instituciones y enfoques sólidos que puedan gobernar o guiar el complejo y a veces sorprendente proceso de gobernabilidad del agua; proceso que resulta fundamental para la gestión a largo plazo a nivel regional, de cuenca, de acuíferos o incluso local (Moench et al., 2003). Esto sugiere que aplicar soluciones específicas —la solución ideal— puede ser menos relevante y pone de relieve la importancia de dar paso a procesos y marcos que se puedan aplicar a la resolución de determinadas cuestiones en situaciones de restricción económica o de otro tipo y también en contextos de cambio; es decir, “segundas o terceras mejores” soluciones.

Muchos países se encuentran actualmente en una encrucijada sobre si invertir o no el capital político y financiero necesario para aumentar los esfuerzos encaminados a mejorar la gobernabilidad del agua. “Seguir haciéndolo como hasta ahora” ya no es una opción viable. Si los niveles de inversión y el ritmo de la reforma no se incrementan, las posibilidades de un país de suministrar agua y saneamiento para todos, aumentar la producción de alimentos y conservar el medio ambiente se verán seriamente comprometidas. Esto provocará a largo y corto plazo que las perspectivas de desarrollo de las sociedades se reduzcan.

... existe el reto de disponer de un agua suficiente, de calidad apropiada y en el lugar y tiempo adecuados



Bibliografía y sitios web

- Attia, B. 2004. Análisis comparativo: Estudios de casos de Túnez, Turquía, Yemen y Egipto. CIID. *Water Demand Management Forum – Middle East and North Africa: Advocating Alternatives to Supply Management of Water Resources*. CD-ROM.
- BAD (Banco Asiático de Desarrollo). 2002. *Beyond Boundaries Extending Services to the Urban Poor*. Manila, BAD.
- Consejo Árabe del Agua, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Centro para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Región Árabe y Europa. 2005. *Status of Integrated Water Resources Management (IWRM) Plans in the Arab Region*. El Cairo, Egipto.
- Beccar, L. et al. 2002. Water rights and collective action in community irrigation, R. Boelens y P. Hoogendam (eds.), *Water Rights and Empowerment*. Assen, Países Bajos, Gorcum Publishers.
- Boelens, R. y Hoogendam, P. (eds.). 2002. *Water Rights and Empowerment*. Assen, Países Bajos, Gorcum Publishers.
- Bojö y Reddy. 2002. Poverty reduction strategies and the environment, Banco Mundial, *Environmental Economics Series Paper*, No. 86.
- Brikké, F. 2004. Act Locally! How to involve small-scale enterprises in providing water supply to rural areas. *Industry and Environment*, Vol. 27, No 1, PNUMA.
- Briscoe, J. 1997. Managing water as an economic good: Rules for reformers. *Water Supply*, Vol. 15, No. 4.
- Brooks, David B. 2002. *Local Water Management*. Ottawa, Canada, IDRC Books.
- Bruns B. R. y Meinzen-Dick, R. S. (eds). 2000. *Negotiating Water Rights*. Nueva Delhi, IIPA, Vistaar Publications.
- Centro para la Ciencia y el Medio Ambiente. 2003. Apt arrangers, *Down To Earth*. 31 de octubre. www.downtoearth.org.in/
- Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos. 2004. Legal resources for the right to water: International and national standards. Amsterdam, Países Bajos. www.cohre.org/water/
- Cordova, J. 1994. Mexico. J. Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*. Institute for International Economics, Washington DC.
- Crook R. C. y Manor, J. 1999. *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa Participation, Accountability and Performance*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Davis, J. 2004. Corruption in public service delivery: Experience from South Asia's water and sanitation sector. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Vol. 32, No. 1, pp. 53–71.
- Delli Priscoli, J. 2004. What is public participation in water management and why is it important? *Water International*, Vol. 29, No. 2, pp. 221–27.
- DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional). 2002. The political economy of water reform. Documento de trabajo no publicado.
- Diao, X. y Roe, T. 2000. The win-win effect of joint water market and trade reform on interest groups in irrigated agriculture in Morocco. A. Dinar (ed.), *The Political Economy of Water Pricing Reforms*. Nueva York, Oxford University Press.
- Dinar, A. (ed.). 2000. *The Political Economy of Water Pricing Reforms*. Nueva York, Oxford University Press.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola). 2004. Linking land and water governance – IFAD experience. Proceedings of workshop, Farmers' views first: Land and water governance. Semana Mundial del Agua, Estocolmo 2004. www.ifad.org/events/water
- Frans y Soussan. 2003. *Water in Asian PRSPs*. Iniciativa sobre Agua y Pobreza del Banco Asiático de Desarrollo. Manila, BAD.
- Gleick, P. H. 2003. Global freshwater resources: Soft-path solutions for the 21st century. *Science*. Vol. 302, pp. 1524–28.
- . 2000. The human right to water. P. Gleick (ed.), *The World's Water: 2000–2001*, Washington, DC, Island Press.
- . 1996. Basic water requirements for human activities: Meeting basic needs. *Water International*, Vol. 21, No. 2, pp. 83–92.
- Gooch, G. D. y Huiteima, D. 2004. Improving governance through deliberative democracy: Initiating informed public participation in water governance policy processes. Comunicación presentada en el Simposio de Estocolmo sobre el Agua, 18 de agosto de 2004.
- GWP (Asociación Mundial para el Agua). 2003. Effective water governance: Learning from the dialogues. www.gwpforum.org/gwp/library/Effective%20Water%20Governance.pdf
- . 2000. *Towards Water Security: A Framework for Action*. Estocolmo, GWP.
- . 2000. Integrated Water Resources Management. TEC Documento de antecedentes, No. 4, Estocolmo.
- Hodgson, S. 2004. *Land and Water – The Rights Interface*, Estudios Legislativos de la FAO No. 36. FAO, Roma.
- Holmes, Paul R. 2003. On risky ground: The water professional in politics. Comunicación presentada en el Simposio de Estocolmo sobre el Agua, 2003.
- IBM (Instituto del Banco Mundial). 2004. The costs of corruption. *News & Broadcast*. web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20190187%7EmenuPK:34457%7EpagePK:34370%7EpiPK:34424%7EtheSitePK:4607,00.html
- Informe del Banco Mundial. 2004. *Pakistan Poverty Assessment*. Washington DC, Banco Mundial.
- Johnson, R. W. y Rondinelli, D. 1995. *Decentralization Strategy Design: Complementary Perspectives on a Common Theme*. Carolina del Norte, EE. UU., Research Triangle Institute.
- Johnson, R. W. y Minis, H. P. Jr. 1996. *Towards Democratic Decentralization: Approaches to Promoting Good Governance*. Carolina del Norte, EE. UU., Research Triangle Institute.
- Jolly, R. 1998. Water and human rights: challenges for the twenty-first century. Ponencia presentada en la Conferencia de la Real Academia Belga de Ciencias de Ultramar, 23 de marzo, Bruselas.
- Kataoka N. 2005. Conservation of the waterfront environment along Japan's rivers: Institutions and their reforms of river basin management. J. L. Turner y K. Otsuka (eds.). *Promoting Sustainable River Basin Governance – Crafting Japan-U.S. Water Partnerships in China*, Institute of Developing Economies, IDE, Chiba, Japón.
- Kaufmann, D. y Kraay, A. 2003. *Causality which Way? Evidence for the World in Brief*. Washington, DC, Instituto del Banco Mundial.
- Kaufman, D., Kraay A. y Zoido-Lobaton. 1999. *Governance Matters*. Washington, DC, Instituto del Banco Mundial.
- Keohane, R. y Ostrom, E. (eds.). 1995. *Local Commons and Global Interdependence: Heterogeneity and Cooperation in Two Domains*. Berkeley, California, Sage Press.
- Klooster, D. 2000. Institutional choice, community, and struggle: A case study of forest co-management in Mexico. *World Development*, Vol. 28, No. 1, pp. 1–20.
- Manor, J. 2003. Local governance. Documento preparado para Sida, Estocolmo.
- McGranahan, G. 2004a. Getting the private sector to work for the urban poor: Revisiting the privatization debate. Documento temático del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). 2004. *Urban Service Dialogue: Getting the private sector to work for the poor*. 2º Foro Urbano Mundial, Septiembre de 2004, Barcelona.
- . 2004b. Getting Local Water and Sanitation Companies Improve Water and Sanitation Provision for the Urban Poor. Documento temático del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). 2004. *Urban Service Dialogue: Getting the Private Sector to Work for the Poor*. 2º Foro Urbano Mundial, Septiembre de 2004, Barcelona.
- Mehta, L. y Mirosa-Canal, O. 2004. Financing water for all: Behind the border policy convergence in water management. Documento de trabajo de IDS, No. 233.
- Meinzen-Dick R. S. y Bakker M. 2001. Water rights and multiple water uses: Issues and examples from Kirindi Oya irrigation system, Sri Lanka. *Irrigation & Drainage Systems*, Vol. 15, pp. 129–48.
- Moench, M., Dixit, A., Janakarajan, S., Rathore, M. S. y Mudrakartha, S. 2003. *The Fluid Mosaic: Water Governance in the Context of Variability, Uncertainty and Change*, Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC), Ottawa.

- Naciones Unidas. 1992. Programa 21. Resultado oficial de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el desarrollo (CNUMAD), 3-14 de junio de 1992, Río de Janeiro.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2002. Supporting the development of water and sanitation services in developing countries, *Development Co-operation Report*, París.
- Olowu, D. y Wunsch, J. S., 2003. *African Decentralization and Local Governance*. Boulder, Colorado.
- Pierre, J. (ed.). 2000. *Debating Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- Polidano, C. 2001. Why civil service reforms fail: Public policy and management, Working Paper No. 16, Institute for Development Policy and Management, Manchester.
- Postel, S. 1999. *Pillar of Sand: Can the Irrigation Miracle Last?* Nueva York, Norton.
- Programa de Manejo de Sistemas de Recursos Naturales (NRSP). 2004. Research Highlights 2002-03. Hemel Hempstead, Reino Unido, NRSP.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU- Hábitat) 2004. Urban service dialogue: getting the private sector to work for the poor. Comunicación presentada en el 2º Foro Urbano Mundial, Septiembre de 2004, Barcelona.
- Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas. 2005. *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. Nueva York. www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport.htm
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2004a. *Anti-corruption*. Nueva York, Documento Estratégico.
- . 2004b. *Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralization, Local Governance and Urban/Rural Development*. Nueva York, Documento Estratégico.
- . 2004c. *Governance Indicators: A User's Guide*. Centro de Gobernabilidad de Oslo.
- . 2003a. *Informe sobre Desarrollo Humano: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio – Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Oxford y Nueva York, Oxford University Press.
- . 2003b. *Informe nacional sobre Desarrollo Humano de Kazajstán 2003: Water as a Key Human Development Factor*. Almaty, Kazajstán.
- . 2002. *Public Administration Reform*. Nueva York, Documento Estratégico.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). 2004. Water and development: Industry's contribution. *Industry and Environment*, Vol. 26, No. 1.
- Rogers P. 2002. Water Governance. Documento preparado para la reunión anual del BID, Marzo de 2002.
- Rogers, P. y Hall, A. 2003. Effective water governance. TEC Informe No. 7, Asociación Mundial para el Agua (GWP), Estocolmo.
- Rondinelli, D., Nethis, J. y Chemma, S. 1984. *Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Experience*. Washington, DC, Banco Mundial.
- Rosensweig, F. 2001. *Case Studies on Decentralization of Water Supply and Sanitation Services in Latin America*. Documento de estrategia No. 1, Proyecto de salud medioambiental, USAID, Washington.
- Scanlon, J., Cassar, A. y Nemes, N. 2004. Water as a Human Right? *IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 51*, Gland, Suiza.
- Shivakoti, G. P. y Ostrom, E. (eds.). 2001. *Improving Irrigation Governance and Management in Nepal*. ICS Press.
- Slaymaker y Newborne. 2004. Implementation of water supply and sanitation programmes under PRSPs. Londres, Overseas Development Institute.
- Solo, T. M. 2003. *Independent Water Entrepreneurs in Latin America: The Other Private Sector in Water Services*. Banco Mundial, Washington D.C.
- Soussan, J. 2003. *Water and Poverty: Fighting Poverty through Water Management*. Manila, BAD.
- Strand, J. 2000. A political economy analysis of water pricing in Honduras's capital, Tegucigalpa. A. Dinar (ed.), *The Political Economy of Water Pricing Reforms*. Nueva York, Oxford University Press.
- Transparencia Internacional (TI). 2004. *Global Corruption Report 2004*. Londres, Sterling, VA, Transparencia Internacional y Pluto Press.
- Tropp, H. 2005. Building New Capacities for Improved Water Governance. Comunicación presentada en el Simposio Internacional sobre Gobernabilidad del Ecosistema, 2005, Sudáfrica, organizado por el CSIR (Consejo para la Investigación Científica e Industrial).
- Wambia, J. M. 2000. The political economy of water resources: Institutional reform in Pakistan. A. Dinar (ed.), *The Political Economy of Water Pricing Reforms*. Nueva York, Oxford University Press.
- Ward, C. 2000. The political economy of irrigation water pricing in Yemen. A. Dinar (ed.), *The Political Economy of Water Pricing Reforms*. Nueva York, Oxford University Press.
- Waterbury, J. 2002. *The Nile Basin: National Determinants of Collective Action*. New Haven y Londres, Yale University Press.
- Williamson, J. (ed.). 1994. *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, DC, Institute for International Economics.
- WRI (Instituto de Recursos Mundiales). 2003. *World Resources 2002-2004: Decisions for the Earth – Balance, Voice and Power*. Washington, DC, Instituto de Recursos Mundiales.
- . 2002. *Closing the Gap: Information, Participation and Justice in Decision-making for Environment*, Washington DC, Instituto de Recursos Mundiales.
- WWAP (Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos). 2003. *1er Informe sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo: Agua para Todos, Agua para la Vida*. París, UNESCO y Nueva York, Berghahn Books.

La Iniciativa de Acceso: www.accessinitiative.org

The African Water Page: www.thewaterpage.com

Asociación Mundial para el Agua (GWP): www.gwpforum.org

Centro de Recursos contra la Corrupción Utstein: www.u4.no

Centro para la gobernabilidad del agua PNUD-SIWI: www.watgovernance.org

Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE): www.cohre.org/water/

Centro sobre Gobernabilidad del PNUD, Fuentes de los indicadores de gobernabilidad democrática, 2003: www.undp.org/oslocentre

Freedom House: www.freedomhouse.org

Instituto del Banco Mundial: www.worldbank.org/wbi/governance/

Instituto de Recursos Mundiales (WRI): www.wri.org

Normas del derecho hídrico, véase: www.waterandstandards.org

PNUD: www.undp.org/water

Transparencia Internacional: www.transparency.org